

POSGRADO DE ESPECIALISTA EN TRIBUTACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
Primera cohorte



CARLOS GORRIZARENA, La sombra como un río oscuro, 1998

**LA TRIBUTACIÓN PREVISIONAL Y SU INCIDENCIA EN LOS INDICES DE
DESEMPLEO, RECAUDACIÓN Y TRABAJO IRREGULAR**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR
CPN María Graciela Bordehore
Consejo Profesional Cs.Económicas de la Pcia. de Bs.Aires
Delegación General Pueyrredón
NOVIEMBRE 2005

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1

El sistema previsional argentino.

1.1. Breve reseña de sus principales aspectos históricos.....	5
---	---

CAPITULO 2

La recaudación previsional

2.1. Análisis estadístico de los resultados de las políticas previsionales de los últimos 60 años.....	13
2.2. Su aplicación específica a la seguridad Social.....	17

CAPITULO 3

Desvío del objetivo previsor al objetivo recaudador

3.1. Relajamiento y quiebre del sistema.....	21
--	----

CAPITULO 4

El sistema en la actualidad y su incidencia en la escasa recaudación, desempleo y trabajo irregular. Aspectos que lo perjudican.

4.1. Altas tasas para la actual coyuntura.....	25
4.2. El costo laboral y el precio final. Disyuntiva del empresario.....	29
4.3. Fiscalización deficiente.....	40
4.4. Leyes laborales que inhiben la oferta de trabajo regular.....	47
4.5. El estado deudor.....	53

CAPITULO 5

La importancia del trabajo regular en el desarrollo y crecimiento de un país.

5.1. Cómo revertir el proceso?.....	58
5.2. Breve comparación de políticas de recuperación del nivel de empleo aplicado con éxito en otros países.....	67

CONCLUSIONES

- El estado como promotor directo de la evasión por la aplicación de políticas previsionales ineficaces..... 85
- Reflexiones sobre los cambios considerados imprescindibles para revertir la actual situación..... 86

Bibliografía y fuentes consultadas.....	88
---	----

ABSTRACT

En las últimas décadas he sido testigo, junto a mi generación, de innumerables recortes e injertos de neto corte político aplicados a nuestro Sistema Previsional transformándolo paulatinamente en uno de los más importantes problemas de nuestra sociedad a resolver.

El desarrollo de este trabajo propone recorrer sus principales momentos históricos e ir accediendo a los resultados de las políticas implementadas hasta la actualidad.

Posteriormente se invita al lector al análisis de problemas derivados de tales políticas : el desempleo, el sub-empleo, el trabajo irregular y los altos impuestos al trabajo y normas laborales que afectan principalmente a un significativo y potencial dador de trabajo: el sector PyMEs.

A partir de ello surge una propuesta y la comparación de nuestro sistema previsional con otros países referentes.

Finalmente ,la conclusión plasma la idea del rol indelegable del Estado Nacional en todo intento de reversión de la problemática tratada.

Palabras clave

Previsión-Estado-ejemplo-trabajo-PyMEs

“Toda enseñanza no avalada con el ejemplo, actúa en quien la escucha en sentido contrario”

CARLOS B. GONZALEZ PECOTCHE
Pensador argentino 1901-1963

INTRODUCCION

Dos pensamientos rectores enmarcarán el presente trabajo, siendo el primero de ellos la referencia en la Introducción. Tal vez en ella se encuentre implícito una de las más importantes causas de la crisis de confianza en la relación estado- contribuyente que viene afectando a todo el panorama de recaudación tributaria desde hace décadas, sin observarse por parte de los sucesivos gobiernos su tratamiento como un problema integral y de alta complejidad configurado por aspectos históricos, económicos, sociológicos , culturales y políticos.

La crisis previsional representa solamente un aspecto de la crisis integral. Sin embargo cuando se desea investigar sobre el tema en particular, en la mayoría de los casos su tratamiento es parcial, como si se tratara de un área aislada en el contexto nacional.

Cuando el árbol impide ver el bosque, es necesario elevarse para tener mejor visión, sobre todo cuando se trata de un problema tan complejo por sus múltiples aristas.

No hay mejor resultado científico que el que surge de la propia experiencia, como hecho concreto, y consecuencia de la teoría e hipótesis previa. Sin embargo el investigador encuentra en esta aspecto múltiples propuestas, pensamientos y experiencias ajenas, que tientan a intentar copiar tendencias y modelos extranjeros, llevados a cabo en otros contextos radicalmente diferentes al nuestro.

Esta tentación ha derivado réplicas experimentales que no tienen en cuenta la idiosincrasia del problema argentino, dando lugar a reformas y contra-reformas, indicadoras que aún no se ha encontrado el propio camino. Sin embargo, pese a la supuesta emulación, la realidad argentina en el

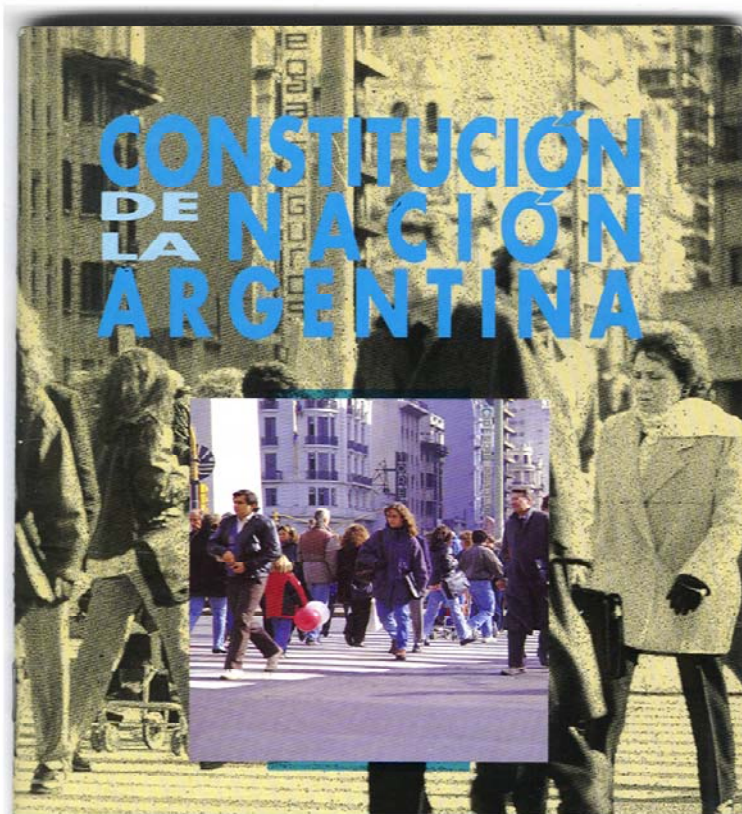
aspecto que tratamos mantiene una tendencia negativa en lo que hace a previsión social.

Podemos inferir entonces que esta suerte de tragedia previsional cuenta con algunos actores o flagelos enquistados en nuestra experiencia nacional que deberán removerse indefectiblemente para intentar una recuperación: la improvisación, falta de adecuación a la propia realidad, la falta de creatividad, la tendencia a copiar experiencias de otras coyunturas, la corrupción, la fiscalización deficiente, el desempleo y la evasión.

En este trabajo se intenta abarcar la situación desde una mirada integral y bajo la premisa de que un problema de esta envergadura se nutre de muchos aspectos conflictivos, tornándose complejo, resultando en consecuencia infructuoso su tratamiento en forma aislada y fragmentaria.

Desde lo profesional, no sólo serán consideradas referencias bibliográficas del espectro doctrinario y gubernamental sino que se tendrá en especial consideración la respuesta del contribuyente, observada a través de la práctica, a las propuestas que desde los distintos gobiernos se le presentaron siempre como panaceas reparadoras de los errores de las gestiones anteriores.

Convendrá introducirnos en el tema mencionando los principales antecedentes históricos del sistema previsional argentino.



CAPITULO I

EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

1.1. Breve reseña de sus principales aspectos históricos.

CONSTITUCION NACIONAL ART. 14 bis

“EL Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles ...”

Es en 1957 cuando nuestra Constitución Nacional incorpora en Art. 14 bis, dentro del marco de los derechos constitucionales, el concepto del rol del estado como responsable de otorgar los beneficios de la seguridad social bajo el carácter de integrales e irrenunciabiles.

Sin embargo desde la época de la colonia encontramos en nuestro país los primeros movimientos inspirados en cubrir necesidades de tipo social aunque solamente se proveía entonces de una pensión, con carácter de privilegio, a las viudas de los militares muertos, extendiéndose más tarde este beneficio a las viudas de los jueces.

Esta figura se inspiraba en los modelos europeos de entonces, en los que el entierro de los muertos se fue transformando por razones de neto carácter religioso, en una cuestión social a prever, por su alto costo, como así también la asistencia posterior de la familia del fallecido. Fue por entonces la primera contingencia encarada en grupo, por parte de los compañeros de una misma actividad, que asumían el costo del entierro y posteriormente el sustento a la viuda y a los hijos del compañero de tareas muerto, naciendo así las primeras formas de pensión.

La previsión de esta contingencia, no implicaba para los integrantes del grupo de tareas una obligación de tipo legal, ya que no había intervención del Estado. Simplemente colaboraban voluntariamente en la constitución de un fondo para prever la futura necesidad social a acontecer.

En este proceso se avanzó del concepto de ahorro personal o individual para afrontar contingencias futuras, al ahorro grupal para atender solidariamente la contingencia que afectara a las personas sin capacidad de ahorro.

Estas instituciones graciabiles, dieron paso a sociedades benéfico-mutuales en los siglos XVI y XVII, también de origen europeo, a las que se denominó cofradías. Generalmente se desarrollaban en el campo y sus integrantes recibían prestaciones para los gastos de sepelios y para el mantenimiento de las viudas.

La influencia hispana en lo previsional tiene su máximo esplendor en los seculares montepíos, que eran tradicionales en la península y que, en realidad, fueron verdaderas cajas de socorros mutuos. Ejercieron su influencia desde 1785, cuando en el Virreinato

de La Plata se inauguraba este tipo de prestación para amparar a viudas y huérfanos del personal marino fallecido. Más tarde se establecen beneficios similares para otros sectores, entre ellos funcionarios públicos imposibilitados de seguir trabajando, a los que se denominaban jubilaciones.¹

Esta forma grupal o privada de prever contingencias futuras, evoluciona en nuestro país en los inicios del siglo XX cuando comienzan a aparecer las primeras instituciones previsionales en respuesta a una misma necesidad, pero creadas desde cada sector laboral y para su propia población.

Ya desde 1901 se le detraía a los empleados públicos un monto para constituir la caja propia. Nace en 1904 la Caja de Jubilaciones del Personal del Estado, que otorgaba una prestación en caso de muerte, otra por enfermedad que impedía seguir trabajando y la jubilación al desvincularse del Estado.

Le siguen en 1909 los primeros reclamos laborales de los empleados del ferrocarril inglés "La Fraternidad" quienes solicitaban la creación de un sistema jubilatorio similar al de los empleados del estado. Para reforzar su petitorio efectuaron numerosas huelgas con las que finalmente lograron impedir la exportación de granos al exterior, ya que el ferrocarril era el único medio que centralizaba la descarga en el puerto. Finalmente estos reclamos fueron concedidos a través de una ley que obligó asimismo a los ingleses a disminuir el horario de la jornada de trabajo junto con la creación de la Caja. En principio se puso como condición que el empleado que iba a la huelga perdía sus derechos jubilatorios. Esta exigencia fue anulada más tarde por la Corte y en 1915 se pone en marcha el sistema jubilatorio propio del sector.

En esa época también los empleados de la banca privada comienzan a movilizar exigiendo igualdad de beneficios con sus colegas del Banco Nación, surgiendo en consecuencia la Caja Bancaria. Como eco de este último resultado comienzan a peticionar los establecimientos privados de salud solicitando asimilarse a los empleados estatales del mismo gremio.

A estas conquistas se van agregando otras, hasta llegar a 1940 en que ya existían fondos de pensiones para trabajadores de administración pública, ferroviarios, servicios públicos, bancarios, trabajadores de compañías de seguro, periodistas y trabajadores gráficos. Cada una de estas cajas se financiaba en forma autónoma e independiente fijando cada una sus aportes, contribuciones y beneficios.

En 1944 el Estado crea la caja de comercio y en 1946 la de industria, llegándose en ese momento a cubrir casi todas las actividades laborales salvo a los trabajadores rurales y de servicio doméstico. Estas coberturas nacen en 1955 con la caja de rurales y en 1956 la de servicio doméstico. En éste último año se crea también la caja de profesionales, empresarios e independientes.

En el año 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se unifican y organizan los diferentes regímenes previsionales, pasando a ser de un régimen de capitalización colectiva a un sistema de reparto.

1 Olegario Flores, "Reforma Previsional" 1993 - Pág. 22

En las décadas del 50 y 60 se comenzó a sentir la necesidad de unificación legislativa y administrativa ya que cada caja establecía su edad jubilatoria y su modo de cálculo del haber, lo cual generaba múltiples problemas si una persona trabajaba durante su vida aportando a más de una caja.

El 01 de enero de 1957 toda la población estaba cubierta, éramos pioneros en seguridad social. La Argentina en ese entonces, gozaba de un régimen de seguridad social con una de las coberturas más amplias e integrales de Latinoamérica. En esa época México, por ejemplo, no había incorporado a los rurales al sistema. Coexistían en nuestro país 13 cajas, cada una con una ley específica y una norma que las unía al momento de jubilarse: la reciprocidad.

En 1958 se incorporó el principio de movilidad incorporado por la Constitución Nacional, con lo cual se acentuó la tendencia distributiva y social. Se instituyó entonces que el monto de las jubilaciones y pensiones sería equivalente al 82% de la última remuneración percibida.

Durante la década del 60, la situación del régimen previsional se complicó, producto de las sucesivas crisis económicas del país y de una crónica inflación que devastaba los haberes jubilatorios, agravada también por la mala gestión de los institutos previsionales. Se recurrió entonces a la unificación legislativa e institucional de los diversos sistemas previsionales mediante la promulgación de dos leyes: la Ley 18.037 para el personal en relación de dependencia y la Ley 18.038 para los trabajadores autónomos.

A partir de 1968 se unieron las 13 cajas existentes en 3. Así nacieron las Cajas de:

- a) Industria, Comercio y Actividades Civiles, la que incluyó a las cajas de bancarios, navegación, rurales, comercio e industria
- b) Caja del Estado y Servicios Públicos que incluyó a las restantes.
- c) La Caja para Trabajadores Autónomos.

“ Esta situación se mantiene medianamente controlada hasta los primeros años de 1980, cuando el sistema se enfrentó a una nueva crisis financiera y judicial, ocasionada por el proceso inflacionario, el déficit de las cajas previsionales y los numerosos reclamos de reajustes interpuestos en la justicia. La situación adquirió tal magnitud que se declaró el Estado de Emergencia Previsional.

A principios de la década de los 90, mediante la Ley 23.769, se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, con la premisa de unificar la administración y gestión del Sistema Nacional de Jubilaciones y Pensiones para empleados en relación de dependencia y para autónomos.

Esta entidad, absorbió la administración que, hasta ese entonces, tenían encomendadas las tres cajas de Previsión Social mencionadas anteriormente, más otros organismos como eran las Cajas de Subsidios Familiares. Este Instituto duró lo que un suspiro: en noviembre de 1991, se creó la actual Administración

Nacional de Seguridad Social (ANSES). La entidad tiene a su cargo la administración y gestión de las jubilaciones y pensiones nacionales, y los servicios correspondientes a las asignaciones familiares y el desempleo. La facultad de fiscalizar, recaudar y ejecutar los recursos de la Seguridad Social fue transferida a la DGI con el Decreto 507/93.

Debido al alto grado de endeudamiento de las arcas fiscales, especialmente los recursos específicos de la Seguridad Social, y como una manera de cristalizar y legitimar las deudas arrastradas de años anteriores, se sancionaron las leyes 23.982 y 24.130, denominadas de " Consolidación de deudas pasivas del Estado ". El objeto fue abonar las deudas del Estado mediante la emisión de bonos públicos que cotizan en el mercado de valores.

El Pacto Federal para el Crecimiento, el Empleo y el Desarrollo, celebrado entre el Estado Nacional y las provincias en el año 1993, estableció, entre otros acuerdos convenidos que las provincias que se encontraban en condiciones transfirieran las cajas previsionales provinciales al Estado Nacional. En total hasta la fecha lo hicieron 11 cajas provinciales al ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

En Julio de 1994 entró en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), mediante la Ley 24.241, norma que modifica medularmente la seguridad social en la Argentina. De su contenido integral, sobresale la instauración de un régimen mixto y combinado de prestaciones: el Régimen Público de Reparto, a cargo del Estado y financiado con el aporte personal de los trabajadores adheridos a dicho régimen y las contribuciones patronales; y el Régimen de Capitalización Individual, financiado con el aporte obligatorio que cada trabajador registre en su cuenta de capitalización personal."²

Esta ley vino precedida de toda una polémica sobre la ineficiencia del Estado y la necesidad de abrir la posibilidad de administración a entidades privadas. Nacen entonces al amparo de esta Ley las denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones Privadas o AFJP las que bajo el concepto de un nuevo régimen ; el de Capitalización, comparten el mercado con el Estado quien administra el denominado Régimen de Reparto.

El futuro beneficiario debe optar al comienzo de su vida laboral, es decir dentro de los 90 días posteriores de su inicio, por el régimen de reparto. De no hacerlo, automáticamente queda incluido, sin posibilidad de retorno, en el régimen de capitalización. Se dice entonces que esta es una Régimen de Capitalización ya que si no opta por el de Reparto se lo incluye en el primero.

² Diputado Nacional Eduardo Santín -Dr. Miguel Angel Fernández Pastor-Trabajo presentado en el Primer Congreso de la Seguridad Social, celebrado en el CPCECABA-Revista UNIVERSO ECONOMICO-Año 11-Agosto 2001-Número 60

Ambos sistemas están cubriendo la contingencia de vejez, y en ambos se jubilarán los varones a los 65 años, las mujeres a los 60 años, con 30 años de servicio. Pero la diferencia es cómo se recauda el dinero y cómo se calcula el haber, y en ese sentido son distintos en un régimen y en el otro, aspectos que en sí mismos escapan al objetivo del presente trabajo por lo cual no se desarrollarán.

Así llegamos a la actualidad, al denominado Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) mediante el cual se cubren las contingencias indicadas en el Cuadro 1

Las contingencias de vejez, muerte y supervivencia, desempleo y cargas de familia, descritas en el Cuadro 1 son las que atiende el Sistema Previsional de nivel Nacional. Pero conjuntamente con este régimen coexisten otros regímenes a nivel nacional, provincial y hasta municipal.

En el Cuadro 2 se agregan esquemáticamente los de mayor significación.

Cuadro 1³

CONTINGENCIA	LEY	ENTE GESTOR
Vejez, invalidez, muerte y Supervivencia	24.241	SUSS - ANSES-AFJP
Desempleo	24.013	SUSS - ANSES
Cargas de familia	24.714	SUSS - ANSES
Riesgos de Trabajo	24.557	ASEGURADORAS RIESGO DE TRABAJO
Enfermedad de los activos	23660 23661	OBRAS SOCIALES SUPERINTENDENCIA DE SALUD (EX ANSAL)
Enfermedad de los pasivos	19032	INSSJP - PAMI

:

Cuadro 2³

REGIMEN PREVISIONAL NACIONAL	SIJP-ANSeS/AFJP (Autónomos y trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada; públicos del nivel nacional y públicos de las provincias transferidas de acuerdo al Pacto Federal Fiscal) I.A.F- INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA (Personal de las Fuerzas Armadas) CAJA POLICIA FEDERAL
REGIMEN PREVISIONAL PROVINCIAL	CAJAS O INSTITUTOS DE PROVINCIA CAJAS O INSTITUTOS DE MUNICIPIOS CAJAS DE BANCOS DE PROVINCIA CAJAS DE PROFESIONALES DE PROVINCIA

Debería agregarse, de tipo nacional los regímenes especiales de Prefectura, Gendarmería, Penitenciaría y Guarda parques que no tienen un régimen jubilatorio propiamente dicho. Es decir dentro de la estructura de cada organismo existe un área, que se ocupa de pagar la jubilaciones y retiros que están contemplados en el presupuesto de cada fuerza. No tienen en sí un régimen instituido.

En total son aproximadamente 93 regímenes de los cuales alrededor de 70 son de cajas profesionales. Salvo el I.A.F. Instituto de Ayuda Financiera de las Fuerzas Armadas y la Caja de la Policía Federal , el resto entran en lo que se denomina régimen de reciprocidad jubilatoria.

A fin de plantear con mayor claridad lo enunciado, se indican seguidamente los organismos que ejercen funciones relativas a la Seguridad Social distribuidos por Ministerio:

Cuadro 3⁴

MINISTERIO DE TRABAJO

- ⇒ Secretaría de Seguridad Social
- ⇒ Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y su red de más de 200 unidades distribuidas en todo el país.
- ⇒ Superintendencia de Riesgos del Trabajo (fiscalización y control de las ART)
- ⇒ Superintendencia de AFJP (fiscalización y control de las AFJP)

MINISTERIO DE ECONOMÍA

- ⇒ Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS)

MINISTERIO DE SALUD

- ⇒ Superintendencia de Servicios de Salud
- ⇒ Obras Sociales
- ⇒ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)
- ⇒ Administración de Programas Especiales

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

- ⇒ Secretaría de Comunicación Social
- ⇒ Secretaría de Políticas Sociales
- ⇒ Secretaría de Desarrollo Humano y Familia
- ⇒ Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales
- ⇒ Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria
- ⇒ Comisión Nacional de Tierras Fiscales (Plan Arraigo)
- ⇒ Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
- ⇒ Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
- ⇒ Lotería Nacional
- ⇒ FONCAP

⁴-Fundación Argentina de Investigaciones de Seguridad Social-Documento 01/2003



CAPITULO 2

LA RECAUDACION PREVISIONAL

2.1. -Análisis estadístico de los resultados de las políticas previsionales de los últimos 60 años.

En la década del 40 comenzaba a tomar forma nuestro Sistema Previsional a partir de la creación de las grandes Cajas de Industria, Comercio y del Estado configurándose paulatinamente un sistema que se autoabastecía financieramente y que producía superávit entre ingresos y pago de prestaciones lo que permitió, en esos primeros tiempos, generar una importante acumulación de capital.

La recaudación generaba entonces una respuesta a la sociedad traducida en la permanente preocupación del estado para garantizar una futura prestación previsional segura, justa y protegida de los avatares de la inflación.

Cabe aquí introducir algunas reflexiones, porque pese a esta evolución institucional y organizativa, el sistema previsional ya estaba en la década del 60 en crisis.

Los problemas en Argentina desbordaron sus propios cauces por no haber sabido hallar su propia solución social. Algunos analistas atribuyen al sistema de reparto un efecto desincentivador del ahorro. Otros apuntan a la escasa inversión, y a la consecuentemente insuficiente tasa de crecimiento de la producción y del empleo, como causales directas de la génesis de las dificultades.

Lo cierto es que, ya en esa época, comenzaron a visualizarse los problemas de financiamiento y recién 20 años más tarde comenzaron a instrumentarse las primeras medidas de fondo que pretendieron descubrir su solución.

El Sistema Nacional de Previsión Social vigente en la Argentina en ese entonces, se basaba en el otorgamiento de jubilaciones y pensiones mediante un sistema de reparto.

*En su Estado ideal, el financiamiento de las prestaciones de este tipo de regímenes tiene lugar básicamente mediante el aporte de los trabajadores autónomos y en relación de dependencia y las contribuciones de los empleadores. Sin embargo, no se establece una correlación entre el total de los aportes realizados por un individuo a lo largo de su vida activa y los beneficios que el sistema otorga.*⁵

*Una consecuencia de la disociación entre aportes y beneficios es la falta de garantías respecto a la capacidad del sistema para generar los recursos necesarios con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la propia ley. Hasta cierto punto, estas deficiencias han tendido a ser cubiertas con la participación del producto de algunos recursos tributarios, impuestos de afectación específica, recursos de rentas generales e incluso, hasta la vigencia de la ley de convertibilidad, adelantos del Banco Central de la República Argentina (BCRA). La necesidad de recurrir a estas fuentes externas se ha tornado creciente con el transcurso del tiempo, lo que revela las limitaciones del sistema para auto sustentarse.*⁶

Puesto que los derechos de los afiliados no derivan de los montos totales integrados, algunos de ellos pueden recibir durante la etapa pasiva más de lo que aportaron, y otros, menos, quedándoles vedada a estos últimos la posibilidad de

reclamo, salvo la vía judicial. Esta redistribución podría, en principio, exhibir un carácter progresivo, pero también es factible que asuma el sentido opuesto, dependiendo de la particular estructura jurídica que sustenta al sistema.

Hasta su modificación sustancial, en julio de 1994, con la sanción de la Ley 24.241, el Sistema Nacional de Previsión Social adolecía, por lo menos, los siguientes problemas:

- Las bajas remuneraciones que se pagaban al sector pasivo.
- El endeudamiento del sistema.
- Las significativas inequidades en el tratamiento a distintos integrantes del sector pasivo.
- La falta de transparencia y confiabilidad.

Se podrá analizar en el acápite siguiente que de un auto-abastecimiento genuino, el sistema pasó a sustraer fondos para cubrir otro tipo de gastos, hasta arribar a la situación descrita en la actualidad.

En nuestro país hasta no hace mucho tiempo el 70% del sistema previsional estaba financiado por aportes y contribuciones y el 30% por aportes del Estado. Actualmente estos porcentajes se han invertido.

En los últimos años el presupuesto de gastos del Estado está constituido en un 50% por el gasto social, un 25% para atender a la deuda externa y el restante 25% para atender al gasto corriente. Llevados estos porcentajes a cifras se estima que el gasto en prestaciones jubilatorias ascienden anualmente a quince mil millones, que representan aproximadamente el 7% de nuestro PBI. (datos hasta el 2002)

Si se compara este porcentaje con el que destinan a seguridad social los países europeos podemos observar que los países de Europa tales como Francia, Holanda, Alemania encabezan con porcentajes que oscilan entre el 23% y el 20%. Estados Unidos tiene destinado alrededor del 17%. En cambio nuestro país se encuentra entre uno de los más bajos del mundo por sobre el 5% de algunos países africanos.

En la mayoría de los países la seguridad social no está en el presupuesto pues mantienen la administración de los fondos propios. España por ejemplo tiene el 80% de su Seguridad Social totalmente financiada por aportes y contribuciones con un 5% de evasión.

Por lo tanto, está demostrado que el actual estado de nuestro sistema previsional, es la consecuencia de las decisiones políticas que padece el sistema desde su creación.

Cuadro

3.1.2.

Participación del gasto en seguridad social en el gasto público consolidado^{1/2/}

Período	%	
1984	15,2	
1985	18,4	
1986	18,9	
1987	19,8	
1988	18,5	
1989	22,3	
1984-89	26,1	
1990	26,1	
1991	27,0	
1992	26,8	
1993	24,9	
1994	25,9	
1995	25,8	
1996	26,2	
1997	24,7	(*)
1998	24,0	(*)
1999	23,0	(**)
2000	23,4	(**)
2001	22,8	(**)
2002	24,1	(**)

1/El gasto en seguridad social está incluido dentro del gasto público social.

2/ Incluye deuda previsional.

Fecha de proceso: 28/08/2001. Datos provisorios sujetos a modificación.

(*) Provisorio

(**) Estimación

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Ministerio de Economía y Producción).

Cuadro 3.1.4.

Gasto público en seguridad social en porcentaje del producto interno bruto^{1/2/3/}

Período	%	
1989	7,1	
1990	7,9	
1991	8,4	
1992	8,4	
1993	7,9	
1994	8,2	
1995	8,4	
1996	8,0	
1997	7,5	(*)
1998	7,4	(*)
1999	7,9	(**)
2000	7,9	(**)
2001	8,2	(**)
2002	7,0	(**)

1/El gasto en seguridad social está incluido dentro del gasto público social.

2/ Incluye deuda previsional.

3/ Debido a un cambio en la metodología en la elaboración del PIB los datos se modificaron a partir del año 1993 siendo el PIB Base 1993.

Fecha de proceso: 28/08/2001. Datos provisorios sujetos a modificación.

(*) Provisorio

(**) Estimación

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Ministerio de Economía y Producción).

2.2. - Su aplicación específica a la seguridad social.

Aquella acumulación de capital que generó el sistema en sus primeros 20 años de vida se convirtió en una tentadora, rápida y segura fuente de financiamiento de la que el Estado comenzó a echar mano a partir de la década del sesenta, sustrayendo fondos para cubrir su ineficiencia en otras áreas de gobierno.

Si bien devolvió nominalmente dichas sumas, lo hizo con una tasa de interés absolutamente incompatible con la alta tasa de inflación de la época.

Guillermo Jauregui informaba en 1992 sobre este vaciamiento: *"De las Memorias y Balances del Banco Central entre los años 1946 y 1958 surge que el capital acumulado por el Sistema Previsional Argentino en el año 1955, en dichos títulos, ascendía a 2.600 millones de dólares. Esta suma, si se hubiera invertido en aquella época de oro, actualmente representaría 30.000 millones de esa moneda. Durante ese período el Estado se apropió de los excedentes del Sistema y entregó títulos a 54 años de plazo, a intereses del 4%, 5% y 8% anual.. Las contribuciones y aportes del sector estatal también eran abonadas en títulos. En 1961, estos títulos representaban el 47% del P.B.I. de ese año. Este crédito del Sistema Previsional se licuó en su perjuicio con la inflación que se aceleró en 1950. En 1979 la Ley 18.744 dispuso el rescate de los títulos que representaban sólo 273 millones de dólares. De estos hechos puede extraerse una conclusión elemental: la inversión en títulos de la deuda pública, utilizada como único destino de los fondos del sistema condujo, inflación mediante, a la virtual evaporación de sus importantes reservas"*⁷

Desde la instalación de esta nefasta costumbre no solamente se vació literalmente los fondos previsionales, sino que además, se quebró la confianza de los argentinos con sus sucesivos gobiernos, responsables del daño moral, psicológico y material de sus representados.

El Estado, entendiéndolo como la sucesión de los distintos gobiernos que ha tenido nuestro país, no asume esta responsabilidad. La niega sistemáticamente, atribuyendo a la evasión como el principal agente de la falta de sustento del sistema.

En primer lugar, el Estado debe asumir su error y su rol. Con respecto al primero debe reconocer que los dineros previsionales no son suyos. Simplemente, en un sistema exclusivamente a su cargo, los mantiene en caución y los administra hasta que el contribuyente se jubila, cuidando de mantener a través de su rentabilidad el valor constante de los mismos. Y en cuanto al rol, ese es uno de sus principalísimos deberes según lo establece la propia Constitución Nacional.

⁷-Guillermo Jauregui - Análisis, diagnóstico y propuestas para la reforma del Régimen Previsional -Revista de Jubilaciones y Pensiones. Tomo 11-Pág. 149

Si los sucesivos gobiernos, han administrado deficientemente desde lo político-económico, si han recurrido al facilismo de apropiarse los fondos previsionales, si los han licuado, si los han dejado expuestos a la inflación , todos ellos representan y representarán al Estado que siempre es el mismo. No varía su responsabilidad porque cambian los partidos políticos que lo lideran. Por lo tanto tiene que asumir históricamente su tremendo error. El gobierno actual, o el que se atreva, debe reconocerlo públicamente y repararlo. Esta es la única manera en que los pueblos aprenden, analizando y reconstruyendo sobre la propia experiencia. Y se reitera, la propia, no la ajena.

De esta manera recuperará su coherencia entre el decir y el hacer. Debe reconstruir su credibilidad. La Ley Penal Tributaria sanciona y pena la falta de responsabilidad social de los contribuyentes asimilándola a la figura delictual. Lo ocurrido en el área previsional es un saqueo al ahorro privado sin ley penal que lo sancione.

Algunos especialistas sobre el tema opinan que el estado debe devolver el capital sustraído al sistema para solucionar la crisis de confianza.

Cabe entonces preguntarse ¿ Es esto justo? ¿ Es factible? A dejado el estado de sustraer fondos del sistema? Comencemos con el último interrogante, reservando la respuesta de los restantes para el acápite 4.5..

Cuando se arriba a la nueva panacea que representó la creación del actual sistema mixto, uno de sus principales argumentos fue que el sistema público del Estado se apropiaba del dinero de los trabajadores. Mientras pregonaba las innumerables y prometedoras ventajas del flamante sistema, nuevamente el Estado cae en la improvisación de no considerar el vacío recaudatorio que le produciría el cambio de la masa de aportantes a las AFJP.

Desde el Ministerio de Economía de turno, nace a modo de "parche" financiero la obligación por parte de las AFJP de invertir los fondos de plazos fijos que vencían en Letras del Tesoro. Con el argumento de conformar con los fondos de las AFJP un mercado con capital nacional para que éstos no financien a otras naciones o empresas del exterior, vuelve el Estado a surtir del dinero que su improvisación no le permitió prever. La decisión se convertiría entonces en una nueva exacción de los fondos privados ante la ineficiencia en la gestión . En 2000 y 2001 los capitales extranjeros ya evidenciaban su reticencia a solventar el gasto del estado Argentino. Sin embargo las AFJP invirtieron en títulos públicos llegando a representar en su cartera el 50% a fines de 2000 y el 75% a fines del 2001. Posteriormente, se obligó a las AFJP a canjear el 60% de los títulos públicos nacionales que tenían en su cartera por préstamos garantizados. La posterior caída de los títulos licuó nuevamente los aportes privados a las AFJP⁸

8- *Le Monde Diplomatique/ El Dipló/ Junio 2003*

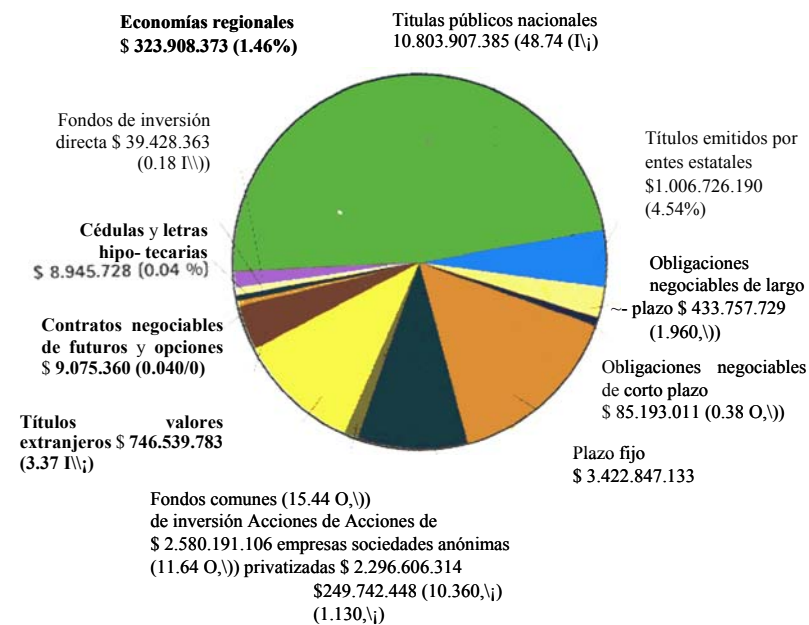
Detalle de la cartera de los fondos de jubilaciones - - - -

y pensiones al 30 de junio de 2001

Total del fondo de jubilaciones y pensiones: \$22.166.123.403

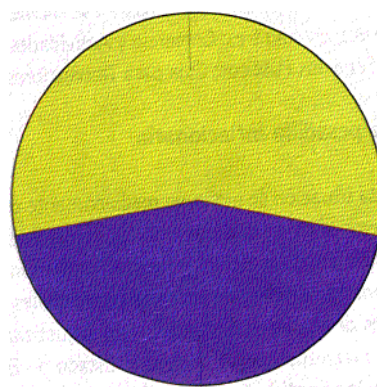
Disponibilidades: \$159.253.550

Total de inversiones: \$22.006.869.854



Sistema jubilatorio

Sin cobertura
9.077.300 (59 %)



Aportantes 6.377.000 (41 %)

Fuente: Elaboración SAFJP, sobre datos AFIP-DGI



CAPITULO 3

DESVIO DEL OBJETIVO PREVISOR AL OBJETIVO RECAUDADOR

3.1.-Relajamiento y quiebre del sistema.

Considerando a las partes involucradas en la relación tributaria cabría preguntarse:

- ¿Cuál de ellas comenzó el proceso de desconfianza en la Argentina?
- ¿El Estado?
- ¿Los contribuyentes?
- ¿A cuál le cabe la responsabilidad de revertirlo?
- ¿Cuál de ellas es el agente rector?
- ¿A cuál le compete la educación tributaria?

Los tributos, por su carácter de ser " impuestos " deben justificarse holgadamente ante la ciudadanía en que recaen.

Términos tales como " saqueo ", " licuación ", " exacción ", " fraude ", han calado muy hondo en la experiencia de los ciudadanos argentinos. La inequidad, la falta de ética y la incoherencia en su función rectora, motivadora, administradora y educadora en lo tributario, genera en los aportantes una actitud hacia el pago de los mismos, que en este trabajo denominamos de " resistencia tributaria endémica ". El término endémico intenta señalar el profundo grado de internalización de dicha rebeldía en nuestra sociedad.

¿Podrá el Estado revertir esta respuesta de la ciudadanía tan fácilmente como le fue apropiarse de los ahorros para la vejez privados?

Retomando la mirada histórica de manera de repasar momentos del proceso que derivan en su total relajamiento y quiebre, vemos que aquella inicial preocupación del sistema de velar por una prestación justa y actualizada comenzó entonces a ser atacada por los desajustes financieros padecidos a causa de la sustracción por parte del mismo Estado de una parte esencial del capital que lo mantenía y la menor recaudación que comenzaba evidenciar la respuesta social ante semejante apropiación indebida : el enquistamiento de la evasión previsional.

Este permanente y creciente desequilibrio financiero se intentó ajustar con la vigencia de las Leyes 18037 y 18038 mediante las cuales es el P.E. el que transforma el hasta entonces sistema de capitalización colectiva en un régimen de reparto.

Como la recaudación distaba mucho entonces de responder a la cobertura de las prestaciones otorgadas, se recurre a un nuevo parche: la distorsión de la actualización de los haberes promedios tomados como base de cálculo, de manera de ajustar los importes a pagar con los importes que se recaudaban, limitando hasta allí la responsabilidad estatal al derecho prestacional.

Esta nueva afrenta en perjuicio del derecho constitucional a la previsión social, obtiene como respuesta una oleada de juicios en reclamo de ajuste de haberes que sobre todo en la década del 80 se incrementaron de tal forma, que el gobierno recurrió a instalar el Estado de Emergencia Previsional, como medio de postergar en el tiempo estos resarcimientos. Los juicios llegaron a 120.000 trocando nuestro primer lugar en el mundo en materia de cobertura social, por el primer lugar en litigiosidad previsional

A medida que transcurren las décadas, va calando hondo en la sociedad argentina, la imagen de un Sistema Previsional deficiente, poco confiable, corrupto, proveedor de jubilaciones de privilegio y con grandes e irreparables fugas de fondos hacia otros destinos. El sistema se quiebra entonces, por la falta de su principal sostén, la credibilidad en el mismo.

No se descartan en este trabajo otras opiniones que la doctrina aporta justificadamente como causales de alta significación en la problemática de la seguridad previsional internacional tales como el envejecimiento de la población.

Chris Daykin, Actuario de Seguros del Gobierno del Reino Unido explica por qué las políticas de seguridad social ocupan un espacio cada vez mayor en la discusión económica internacional: “ ***Un catalizador que produjo esto fue la conciencia, cada vez mayor, del posible impacto del envejecimiento de la población, un fenómeno que afecta a la mayoría de los países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica. (ODCE), y a muchos otros, debido a que se combinan la reducción del tamaño de la familia promedio y la creciente expectativa de vida.***”⁸

Es un hecho que en los últimos cien años la expectativa de vida creció más que en dos milenios. La nueva edad adulta oscila entre los 50 y los 80 años, antes que se instale la vejez propiamente dicha.

Actualmente se efectúan comparaciones entre la aceleración del progreso de la expectativa de vida que el de la informática, señalando que las computadoras eran preanunciadas por la calculadora de Pascal quien murió a una edad avanzada para su época: 39 años.

El notable escritor italiano Umberto Eco a sus 73 años llama la atención sobre un debate pendiente:

“ ***seguimos pensando en cómo vivir en una época en que la ciencia da pasos de gigante y nos preguntamos donde irá a acabar la globalización, pero con menos frecuencia reflexionamos sobre el mayor desarrollo alcanzado por la humanidad, que es la prolongación de la expectativa de vida.***”

Tom Kirwood, profesor de Biología Gerontológica de la Universidad de Manchester, escribió en su libro “ ***El fin del envejecimiento*** ” que el período de incapacidad y mala salud disminuye a medida que se alarga la duración de la vida. Es decir que cuando más longevos seamos, más en condiciones estaremos de estar sanos.

Al criterio de envejecimiento de la población se contraponen otras conclusiones de investigadores del tema; tal como el caso del Dr. Juan Hitzig, especialista en psicobiología del estrés y el envejecimiento y miembro de la Academy of Antiaging Medicine quien afirma:

“ ***Envejecer, es un proceso largo, natural y armonioso, vinculado con la salud y la autonomía, a diferencia de la vejez, que es corta, y se relaciona con la enfermedad y la dependencia.***”

“ Cuando la biología progresa y el desarrollo personal se detiene, se produce un desgarro que acelera la vejez.”

Podemos inferir de esto último que la mayor expectativa de vida, no es equivalente a decir que habrá un envejecimiento de la población. Por el contrario, acarreará un mayor desarrollo de muchas personas trasladando el límite de su potencial nivel de actividad mucho más allá que el que actualmente marcan los sistemas previsionales.

En base a este criterio del envejecimiento de la población como disparador de futuros desajustes de los sistemas previsionales a nivel internacional, surgen destacadas opiniones como la del Premio Nóbel de Economía Milton Friedman quien destaca ***“ que el número de los receptores actuales creció en relación con la cantidad de trabajadores que pagan impuestos, desequilibrio que seguirá en aumento: esto explica el respaldo generalizado a las cuentas individuales de inversión ”***⁹

De lo expuesto anteriormente podrían proponerse nuevos interrogantes:

- 1) ¿Pretenderán los Estados mantener las edades indicadas para acceder a la jubilación menoscabando la extensión de las capacidades biológicas que las nuevas expectativas de vida otorgarán a muchas personas? ¿ Cómo se financiarán?
- 2) ¿Se encuentran los habitantes de las diferentes naciones en las mismas condiciones de proteger su futuro mediante cuentas individuales de inversión?
- 3) ¿ En aquellos países en que la coyuntura económica no permita a sus ciudadanos forjarse un futuro previsional privado, quien atenderá sus necesidades básicas.?
- 4) ¿ Es una propuesta seria sostener que dejando al margen del sistema previsional a la futura masa de adultos mayores se reducirán los gastos del Estado?
- 5) ¿ Las soluciones a esta problemática corresponden ser analizadas desde el punto de vista tributario, o se exceden de su ámbito?
- 6) ¿ Tienen la misma incidencia en los desequilibrios de los sistemas previsionales las causales de corrupción, evasión e improvisación que el envejecimiento poblacional?

Luego de lo expuesto, sería hasta casi redundante destacar que en el presente trabajo, se pretende alcanzar una importante distinción entre ellos. Ante el desafío de una mayor expectativa de vida deberán los sistemas previsionales y laborales generar oportunidades que permitan a los adultos mayores sanos y en condiciones de mantenerse en el mercado de trabajo aprovechar la oportunidad de extender el período de desarrollo personal que la nueva expectativa de vida ha conquistado

Por lo tanto, se mantiene el énfasis como causales de mayor complejidad en la problemática previsional argentina : la corrupción, la improvisación, la falta de creatividad, la falta de modelos éticos referenciales, el trabajo irregular, leyes laborales inadecuadas para la coyuntura, la evasión, tasas que retrasan crecimientos sectoriales, y su consecuencia más devastadora: el desempleo.



CAPITULO 4

**EL SISTEMA EN LA ACTUALIDAD Y SU
INCIDENCIA EN LA ESCASA RECAUDACION
PREVISIONAL, DESEMPLEO Y TRABAJO
IRREGULAR. ASPECTOS QUE LO PERJUDICAN**

4.1. Altas tasas para la actual coyuntura.

Un país con una economía en crisis permanente, necesita detenerse en algún momento de su historia para generar un nuevo estilo político-económico-social propio, consensuado por todos los estratos sociales, que apunte a un proyecto nacional a largo plazo, que contemple como prioridad el crecimiento de la riqueza nacional.

A partir de este objetivo rector, todos los gobiernos y todas las medidas económicas, incluidas las fiscales como herramientas ejecutivas de las primeras, deberán estar imbuidas de este principio.

El crecimiento económico, dependerá en primera medida del abandono de las actuales políticas, cuyas respuestas, medidas en términos de crecimiento y respuesta de la sociedad son inoperantes.

Es importante en este sentido saber que para alcanzar lo que se quiere ser, hay que dejar de ser lo que se es, hay que trasladarse de una posición a otra, abandonando totalmente la anterior, superándola.

El costo interno del producto argentino ha sido durante los últimos 50 años una constante imposible de revertir. Todas las medidas hasta ahora tendientes a favorecer el crecimiento nunca alcanzaron la coherencia necesaria para generar medidas integrales que garanticen al empresariado argentino una oportunidad competitiva significativa en los mercados internacionales.

La única forma de dejar de ser un país endeudado, es generando ingresos por exportación que agreguen riqueza aplicable al crecimiento y a la cancelación de los pasivos nacionales.

De allí que, en la actual coyuntura, resulta incoherente asimilar el costo contributivo laboral para todo el espectro empleador al de los países desarrollados. Esta es una medida absolutamente recaudadora, improvisada, copiada, que sirve para a corto plazo para cubrir baches financieros, pero de ninguna manera coherente con lo que el mercado laboral de nuestro país necesita para su desarrollo ya que se convierte en una trampa a largo plazo.

La venta internacional requiere de costos que garanticen un retorno suficiente para pagar a los factores de la producción, cancelar las deudas, e invertir los excedentes, y sobre todo garantizar el pleno empleo con una remuneración digna.

El último y frustrado intento de aplicar este tipo de incentivos fue el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993. Por medio del Decreto 2.609/93 se estableció la disminución de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial para determinadas actividades como la industria, la producción primaria, el turismo, la construcción, la investigación científica y tecnológica. El decreto 1520/98 dispuso nuevas disminuciones en las contribuciones devengadas a partir de 1999.

Hasta junio de 1994, las cargas tributarias patronales eran de 32% para los sistemas de Seguridad Social, incluidas las Obras Sociales. La reforma instalada posibilitó la

aplicación de descuentos diferenciales según zonas geográficas, aplicable a todos los sectores y tamaños de empresa. En 1999 el porcentaje anterior se vio disminuido a un 26% .Por efectos de los diferentes descuentos zonales, en promedio para todas las provincias las cargas patronales se redujeron a un 17,20% hasta junio del 2001.

Variación de las Contribuciones Patronales de 1994 a 2001

	Hasta 1994	Reforma 06/1999	Descuento S/zona	Reforma 06/2001
Jubilación	16.00	11.00	6.40	8.00
Asig.Fliares	7.50	7.50	4.40	5.50
Fdo.Nac.Empleo	1.50	1.50	1.50	1.50
INSSJyP	2.00	1.00	0.60	1.00
Obras Sociales	5.00	5.00	5.00	5.00
Total	32.00	26.00	17.20	21.00

Fuente: Overview. Junio 2001. Agenda Laboral. Errepar

Con posterioridad a estas medidas se observan los siguientes efectos en la recaudación previsional durante el período 1993-2000:

Contribuciones a la Seguridad Social en millones de pesos

1993	13.345.-
1994	14.084.-
1995	13.705.-
1996	10.281.-
1997	12.202.-
1998	11.990.-
1999	10.892.-
2000	10.684.-

Fuente: Secretaría de Hacienda-Ministerio de Economía

El Estado vio así afectado el porcentaje de participación de las Contribuciones Sociales en el marco de los Recursos Tributarios Nacionales de la siguiente manera:

Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contrib.	31.50	30.80	30.60	23.70	24.10	22.90	22.00	20.80

Fuente: Secretaría de Hacienda-Ministerio de Economía

Luego del análisis de lo antedicho cabría formularse una nueva serie de preguntas:

1) ¿ Desde la perspectiva de la economía positiva, la política de promoción del Pacto Federal fue equivocada, mal instrumentada o incompleta?

Si analizamos la coyuntura en que fue instauró, podremos observar que la caída de la recaudación no se debió con exclusividad a la rebaja de las contribuciones patronales. Contribuyeron además otros tipos de incidencias tales como:

- La reforma del sistema previsional de 07/1994 con su transferencia de ingresos hacia las AFJP.
- El efecto Tequila en 1995
- La crisis rusa desde 08/1998 hasta el 2001 inclusive.
- Los desequilibrios económicos propios del país.
- La aquí denominada " rebeldía fiscal endémica ".
- La falta de un adecuado modelo de fiscalización y recaudación que colaborara en el ajuste al nuevo orden previsional, mediante una tarea de seguimiento personalizado a las empresas acreedoras del nuevo " premio " de rebaja en las contribuciones, y la instauración de un sistema moderado de multas al incumplidor del beneficio. Todo este procedimiento debió instrumentarse mediante una estrategia de recaudación que contemple la generación de un proceso que requiere tiempo de adaptación para alcanzar la respuesta adecuada.
- Que el beneficio favoreció sobre todo a las grandes empresas en las cuales se estima que el costo laboral representa entre el 5% del costo del producto, en detrimento de las ya vapuleadas Pymes, ahondando más aún el perjuicio que la política general en materia de competencia desleal de la década generó en este sector, determinando un marcado cierre de empresas.
- La altísima transferencia de ingresos que durante esa década se produjo hacia el sistema bancario subsidiado ante el cual sucumbió el 90% de las Pymes., desapareciendo con ellas el empleo y los ingresos al Sistema Previsional

Se estima que la Reforma Previsional de 1994 generó una pérdida al sistema de 65.000 millones, transfiriendo en primer lugar 35.000 millones en concepto de rebaja de aportes y contribuciones sobre todo a las grandes empresas, 10.000 millones en concepto de comisiones de las AFJP, y el resto , o sea un tercio del total, terminó en las cuentas de capitalización de los aportantes " voluntarios " al nuevo sistema.

La fuerte disminución de los ingresos al sistema previsional , el aumento progresivo del gasto y la ausencia de nuevas ideas para corregir el proyecto llevó entonces a desandar lo andado, en un intento de revertir la que a nuestro entender fue una medida equivocada, prevaleciendo en adelante el criterio recaudador por sobre el económico.

2) ¿ Esperaba el Estado una respuesta espontánea de las empresas en correspondencia a la reducción de los aportes y contribuciones?

Si así fue, es indudable que el Estado no está consciente del nivel de deterioro que sufrió la industria nacional por la política instalada y la reacción en su contra que generó. No tuvo en cuenta que en primer lugar para las Pymes, no había capacidad de respuesta y que en consecuencia dichas empresas lo tomarían como una oportunidad de resarcimiento económico. Y en cuanto a las grandes empresas no consideró que en su gran mayoría éstas conservaban su plantel sin grandes reducciones .

Por lo tanto, una medida como la tomada sólo restaría al ingreso de los recursos previsionales, cuando en realidad debió propiciarse aquellas que sumaran a la recaudación y fortalecieran paralelamente el crecimiento de la empresa nacional.

3) Son las actuales tasas las adecuadas para ser cumplidas por el sector de las Pymes?

Es indudable que la persistencia en casi un 50% del porcentual de trabajo no registrado, está indicando que un importante sector de las empresas prosigue evadiendo en materia previsional, y ese sector es aquel que no puede cumplimentarlas en la actual coyuntura, sin poner en riesgo la existencia de su propia empresa. Esta apreciación por su complejidad, será desarrollada más extensamente en acápite 4.2.

4) Hasta cuándo el estado nacional seguirá aplicando “ parches recaudatorios ” y medidas impulsivas ?

Por lo expuesto podemos inferir que la medida de 1994 es un ejemplo de la impulsividad , falta de creatividad para favorecer la economía nacional y el cabal desconocimiento del gran problema social que señala la economía argentina . Resulta en consecuencia, imprescindible generar un nuevo marco, nuevas reglas de juego políticas y económicas, donde las pautas fiscales se transformen en motor de crecimiento de la economía reemplazando su pretérito concepto recaudatorio, esto en términos generales y muy en especial en el área de seguridad social, ya que de prevalecer el actual panorama se espera que en el 2020 el 40% de la población en condiciones de jubilarse no podrá hacerlo.

Es evidente que se necesita de un equipo de expertos puestos a estudiar la problemática propia, apelando a su creatividad , sin copiar modelos foráneos que responden a otros niveles de desarrollo, culturas y momentos históricos, con una gran capacidad de aplicar aquella frase de Sócrates “ Conócete a ti mismo ” para el análisis de las profundas causas que afectan la posibilidad de crecimiento en nuestro país, y fundamentalmente con actitud solidaria y humanística en la búsqueda de respuestas que rescaten a gran parte de nuestros conciudadanos de la trampa marginal en que fueron colocados.

4.2.El costo laboral y el precio final. Disyuntiva del empresario.

En este trabajo se trata de priorizar la puesta en vigencia de medidas que permitan la inserción de nuestro país en la economía mundial, reemplazando a todas aquellas, incluidas las fiscales, que lo único que han logrado es favorecer la des-industrialización, el desempleo estructural más notorio de nuestra historia económica y una exclusión social que abarca a más de 10.000.000 de pobres, según cifras oficiales.

En las dos últimas décadas el comercio mundial es el motor del crecimiento. La generalidad de los países que crecen lo hacen arrastrados por el comercio mundial. La tasa de expansión del comercio internacional supera con creces la del aumento del producto bruto mundial. El “modelo” impuesto universalmente por la globalización es el de país exportador-dependiente. Hasta EE.UU., cuyo colosal mercado interno sigue siendo lo decisivo de su economía, se desespera por exportar.

Para ello se requiere una economía creciente, con una demanda interna acorde a la producción para ese mercado y en cuanto al sector externo resulta imperioso bajar los costos que afectan a la producción nacional, y entre ellos se destacan, significativamente los costos laborales. Cabe acotar que esta línea de pensamiento no se asimila a la que fundamenta las medidas de la década del 90.- Lo que se propone es rescatar a nuestro empresariado, al nacional. No solamente deben tener capacidad de exportar las grandes empresas que en nuestro país alcanzan a 1.000.- sino que se debe generar el espacio para que las pequeñas y medianas empresas tengan oportunidad de crecer hasta convertirse en potenciales exportadoras también. De esa manera el ingreso de divisas del exterior se distribuirá en una franja mayor de la población.

Por lo tanto, a esta altura de nuestra historia, insistir en estas recetas recaudatorias uniformes significa apuntar a la autodestrucción, dicho en otros términos, esa insistencia es la única y evidente respuesta posible ante carencia de creatividad para revertir la crisis propia.

Los datos de marzo 2005 que dió a conocer el INDEC reflejaban que el trabajo informal registraba un promedio del 48,9 % en todo el país. Este dato refleja, obviamente el profundo deterioro que afecta a los ingresos del sistema previsional, de las obras sociales y todo lo que tenga que ver con el bienestar de los trabajadores. Son indicadores de una precaria subsistencia del pequeño empresariado.

El mayor porcentaje de alrededor del 50% de trabajo en negro le corresponden a las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Tucumán, Catamarca, Chaco, Santiago del Estero. Corrientes, Misiones, La Rioja y Entre Ríos. Las provincias de Mendoza, San Juan, La Pampa, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe oscilan entre el 33% y el 50%. Y finalmente, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro, reflejan porcentajes de trabajo no registrado que van desde el 0 al 32%.

Si efectuamos una analogía entre la vida azarosa de una persona y la vida azarosa de un país, notaremos que la persona afectada se niega sistemáticamente a observar el espejo de su propia vida y el resultado que obtiene con sus decisiones. A lo sumo reconoce inicialmente una serie de equívocos, intenta un pequeño cambio, pero a corto plazo declina en su esfuerzo y vuelve a cometer los mismos errores cíclicos. Ante la nueva caída justifica su intento tratando de trasladar las culpas de su situación a otros.

En una segunda analogía podremos inferir que una familia que vive de un solo y magro ingreso y se endeuda para tener mayor nivel de vida desproporcionado a sus ingresos, no logrará cancelar sus deudas y crecer hasta que otros miembros de la familia generen desde afuera los ingresos necesarios para equilibrar el desfasaje. Trasladado el ejemplo al país se repite el modelo. Es necesario que mas empresas argentinas generen divisas por exportación para saldar nuestras deudas y crecer.

Revertir los porcentajes citados de trabajo informal será el desafío que deberán enfrentar las políticas económicas a futuro. No se logrará mediante simples aseveraciones del deber ser en materia de la conducta tributaria que deberían tener los contribuyentes. Se requiere de un plan concreto, a largo plazo, muy justificado, y fiscalizado.

Para ello deberá tenerse en cuenta la disyuntiva del pequeño y mediano empresario. Para existir tiene que vender, para vender tiene que tener mercado, para tener mercado debe tener un precio competitivo, para tener un precio competitivo debe tener costos adecuados.

Si los costos laborales en las PyMEs no son los adecuados para garantizar su presencia en el mercado recurre a las siguientes posibilidades de reducirlo : no tomar empleados generando desocupación y achicando su estructura, aumentar el trabajo informal, volver a la estructura de empresa de familia.

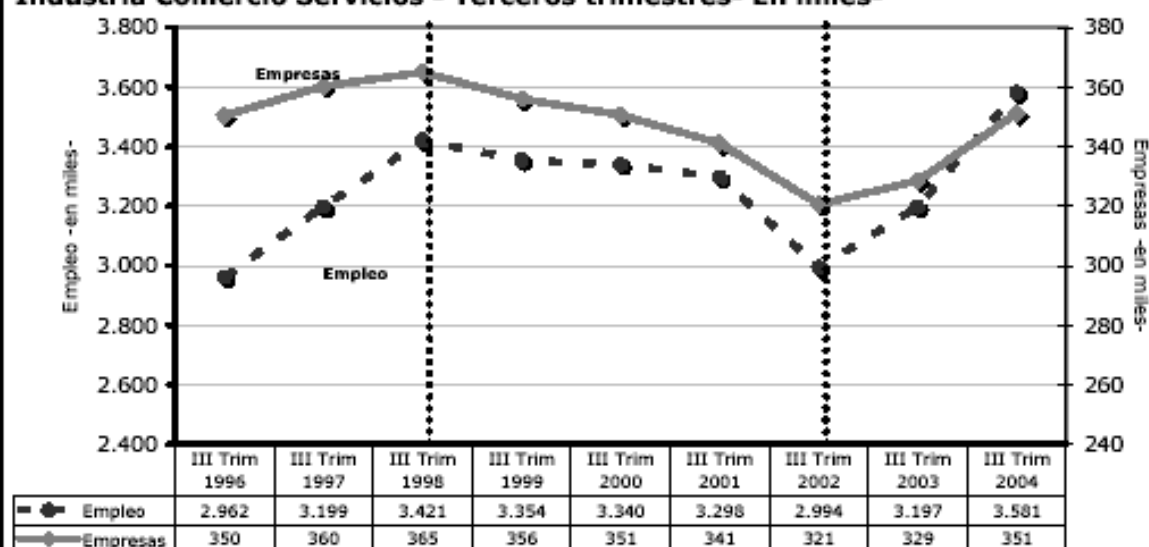
El empresario argentino, sabe que el estado desde hace décadas, no promueve sortear las crisis mediante el aumento de la riqueza nacional., sino que siempre prefirió como medidas facilistas solicitar préstamos internacionales o recurrir a inversiones de capitales extranjeros, cuyo resultado fue la nefasta década del 90.

Esta respuesta de retroceso, que fue asumida por la mayoría de las PyMEs argentinas en su intento de subsistir a la crisis, generó consecuencias económicas de proyecciones incalculables: altísima evasión tributaria en general y en especial la previsional, y el mayor desempleo estructural de nuestra historia.

Pero no fue la evasión su única respuesta. Un gran porcentaje debió cerrar. Innumerables locales cerrados por hasta casi dos años en todas las localidades del país, mostraron esta tendencia en las PyMEs.

Los siguientes gráficos ponen en evidencia lo señalado:

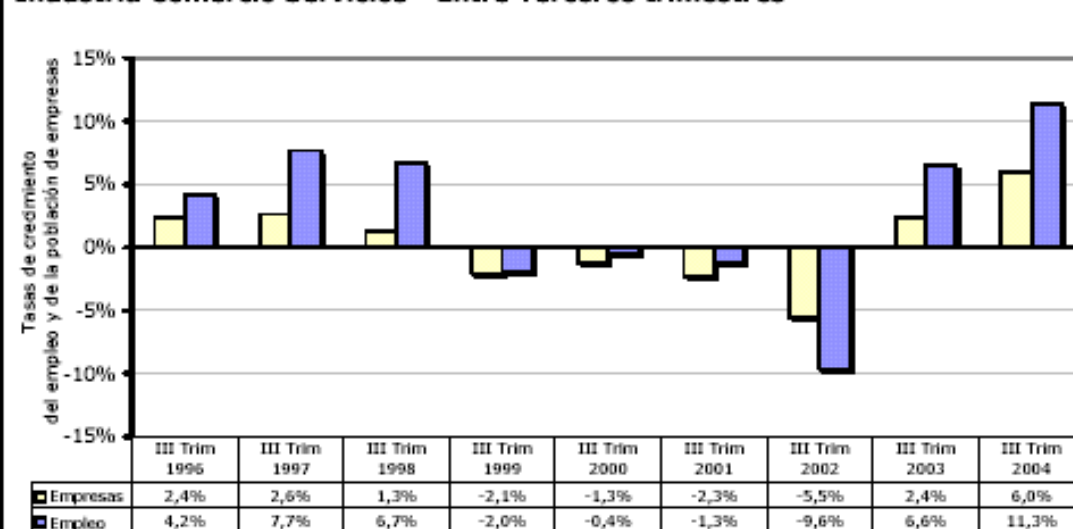
Grafico 1: Evolución de las empresas privadas y su empleo - Industria Comercio Servicios - Terceros trimestres- En miles-



Nota: El área sombreada representa periodos de recesión

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial -DGEyFPE - STPyEL - MTEySS en base a SIJP.

Grafico 2: Evolución de las empresas privadas y su empleo - Industria Comercio Servicios - Entre Terceros trimestres-



Nota: El área sombreada representa periodos de recesión

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial -DGEyFPE - STPyEL - MTEySS en base a SIJP.

La empresa argentina, a esta altura de la historia económica del país, hizo suya la modalidad que el estado le mostrara como ejemplo: recurrió al sálvese quien pueda, sin importar los medios, imprimiendo en su conducta lo que definimos como "rebeldía fiscal endémica". Esta actitud contiene conceptos argumentados por el empresariado común tales como: escepticismo, desconfianza al estado, sospecha respecto al destino

de los fondos pagados por los altos niveles de corrupción, autoprotección, resarcimiento, etc..

No se incluyen en esta expresión a los evasores y elusores oportunistas y delictivos que hacen de esta conducta reprochable su permanente norma de conducta. La expresión apunta a determinar el pensamiento del sector de la población tributaria susceptible de ser rescatada mediante una conveniente reeducación .

Pero para ello el estado no solamente deberá exigir o amenazar, sino que en primer término deberá dar oportunidades de crecimiento para luego pretender ser correspondido. La respuesta de las empresas en estos años así lo demuestra.

Ya en el 2001 el Dr. Humberto Gussoni Presidente del Foro para el Estudio de los Problemas Argentinos organizado por el Consejo Profesional de Cs. Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires manifestaba:

“ entendemos que una profesión comprometida con el futuro del país debía profundizar el estudio de los problemas nacionales, y tratar de dar su opinión. Es una tarea que hoy tiene un punto de arribo, pero que seguramente va a tener sus ramificaciones en un futuro inmediato.” “ Cómo es posible pensar que un país como la Argentina con casi 3 millones de kilómetros cuadrados de superficie continental , con todos climas en su superficie, todas las riquezas imaginables, que contiene 36 millones de habitantes unidos con el deseo de progreso, sin rupturas étnicas ni religiosas, podría estar signada por la exclusión, la desesperanza y el desempleo? “ “En la Argentina se ha perdido el sentido del valor social del trabajo “ Entre la dificultad que hay para llegar al trabajo y el valor que tienen las acciones especulativas, se formó un desmérito que hay que revertir “

Tres años mas tarde, en el Diario La Nación del 18 de junio de 2004, Silvia Stang titulaba su nota del Suplemento Economía y Negocios “ **El desempleo afecta a 2,18 millones de trabajadores** “ A esta cifra la sumaba 2,38 millones de los que aunque tenían un puesto no llegaban a 35 horas semanales.

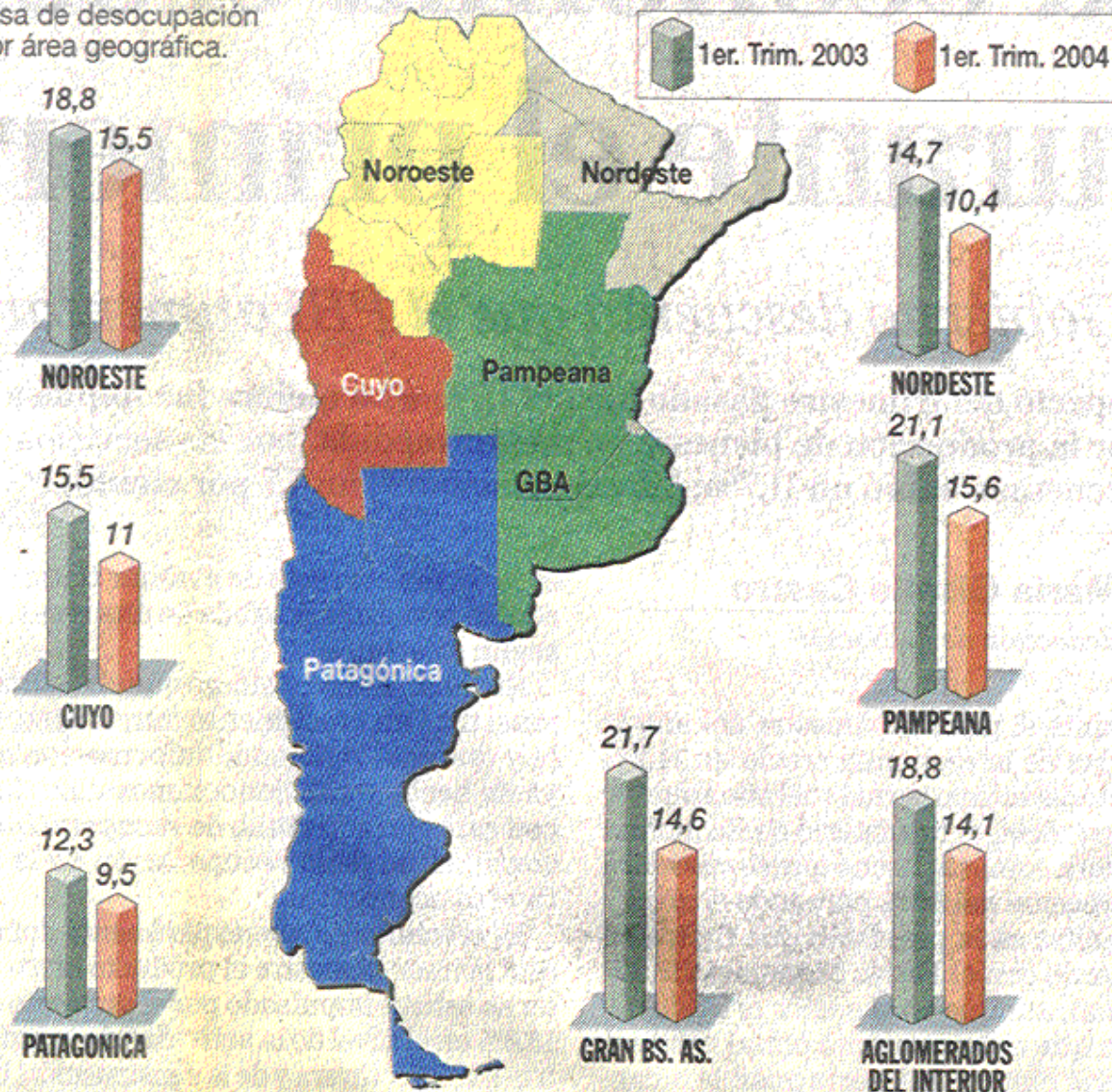
Con el subtítulo “ Planes Sociales “ escribía:

“ La estimación de los índices laborales del INDEC incluye en la categoría de ocupados a unos 597.000 beneficiarios de planes sociales del Gobierno que realizan alguna contraprestación a cambio del subsidio. Si se considera desocupados a las personas que, estando en esa situación, buscan trabajo, la desocupación sería del 17,4 % y, si se considera directamente a todos estos beneficiarios como desempleados (aún cuando no manifiesten buscar trabajo), el índice sería del 19,5%. ”

Ilustró su nota con el siguiente mapa que muestra la evolución del problema del desempleo en aquellos años:

EVOLUCION DE UN PROBLEMA SOCIAL

Tasa de desocupación
por área geográfica.



	1er. Trim. 2003	1er. Trim. 2004
Aglomerados de 500.000 y más hab.	21,4	14,8
Ciudad de Buenos Aires	17,4	12,1
Partidos del GBA	23,1	15,5
Gran Mendoza	16,9	11,6
Gran Tucumán-Tafí Viejo	21,2	16,5
Gran Córdoba	23,6	13,9
Gran La Plata	19,7	18,2
Gran Rosario	22,4	17,2
Mar del Plata - Batán	18,1	13,1
Aglomerados de menos de 500.000 hab.	16,5	13,0
TOTAL 28 aglomerados	20,4	14,4

Fuente: Indec

LA NACION

No solamente se coincide con la observación que formula a la falacia de incluir a los beneficiarios de planes sociales en la categoría de ocupados, sino que a este respecto se considera conveniente plantear algunas reflexiones.

Se supone que en vías de cumplimentar las exigencias de los acreedores internacionales la consigna actual es reducir las partidas en gasto social. Una de las variables de ajuste más importantes apunta al sistema previsional. Por supuesto que los efectos económicos de las medidas con que ello se pretende alcanzar repercuten en amplios sectores sociales de manera no esperada.

Se insiste en las medidas recaudatorias que tienden a maximizar los impuestos al trabajo en una desesperada maniobra de obtener fondos a corto plazo. La marginalidad crece en los sectores mas vulnerables ante la imposibilidad que las grandes empresas de los principales centros urbanos absorban la mano de obra sobrante. Por otro lado las PyMEs se mantienen en su estado expectante esperando oportunidades.

Mientras tanto crece en nuestro país, una clase absolutamente desprotegida, educada para la mendicidad, educada para la pelea violenta por la subsistencia, educada a responder a prebendas políticas, educada para satisfacer sus necesidades mínimas sin mas aspiración que un ingreso paupérrimo. Carentes de toda formación profesional o de oficios, genera actualmente y hacia el futuro la mayor crisis de desempleo estructural que hemos sufrido.

Y sumando a todo ello se están gestando los cimientos de un no muy lejano estallido social, comprobado a través de la cruda realidad de los piquetes, nuevo y desesperado cauce al que son arrastrados quienes caen en la desesperación por la falta de un ingreso digno para sustentar a sus familia. Llegará el momento en que el enfrentamiento entre ricos y pobres será cruento, y lo más doloroso es comprobar que ha comenzado la afrenta de pobres contra pobres. Estas consecuencias están sumiendo a nuestra sociedad, en uno de los momentos de mayor decadencia moral, en el que la actitud que más se destaca es la peor: la indiferencia hacia el sufrimiento de amplios sectores del tejido social.

Afirmamos enfáticamente que el estado en lugar de restar está sumando altísimos costos sociales. Toda esta franja está siendo subsidiada en principio para suministrarles una dieta primaria la que sometida a estudios epidemiológicos ha demostrado estar afectando el crecimiento orgánico y neuronal de las generaciones implicadas, afectando profundamente su capacidad de aprendizaje. La violencia que como respuesta se gesta en ellos, generará grandes costos en seguridad " para defendernos los argentinos de otros argentinos " La atención sanitaria primaria de esta población desprotegida recaerá indudablemente en el Estado, incrementándose progresivamente. Finalmente nos atrevemos a decir que en nuestro país en lugar de aprovechar las mayores expectativas de vida para prolongar la vida de trabajo de un individuo, se está promoviendo una nueva clase pasiva sin topes mínimos de edad que, aunque su atención financiera dependa del Ministerio de Acción Social, son pasivos por naturaleza ya que su contraprestación laboral en general es ínfima.

Los datos expuestos en la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar demuestran con su inconsistencia esta realidad. En el mismo puede leerse:

Uno de los objetivos del estudio estaba orientado a evaluar aspectos relacionados con la marcha general del Programa.

Un tema que suscita controversias en el ámbito público y en los medios de comunicación es el grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación.

El diseño del Programa contempla la realización de tareas como contraparte al cobro de los \$150.

Dichas tareas pueden consistir en la participación en alguna de las siguientes actividades:

Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004

Proyectos comunitarios: actividades colectivas que atienden a un conjunto de necesidades y problemas sociales de gran heterogeneidad y que, en general, están asociadas a los contextos locales del beneficiario y promueven el desarrollo de actividades que tienden a superar problemáticas sociales o déficit de infraestructura barrial y comunitaria.

Micro emprendimientos productivos: actividades que se realizan de manera asociada con otras personas en las cuales se produce algún bien que se intercambia (independientemente de la unidad de cambio) o es consumido por aquellos que lo producen, excluyendo a terceros.

Asistencia a la escuela: terminalidad educativa.

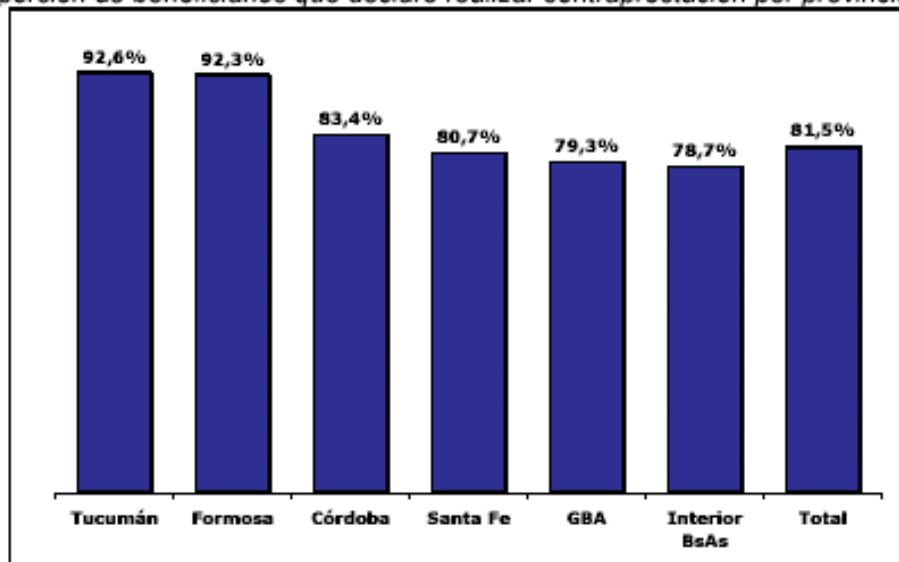
Curso de capacitación: formación en oficios.

Tareas administrativas en Municipios, delegaciones provinciales, etc.

Trabajo en empresas (Componente solidario).

Al momento de la realización de la encuesta, más del 80% de los beneficiarios declaró estar participando en actividades de contraprestación. En Tucumán y Formosa la proporción superó el 90%.

Gráfico 3 | Proporción de beneficiarios que declaró realizar contraprestación por provincia



Obsérvese que el título del gráfico indica que la información del mismo se efectuó en base a la proporción de beneficiarios que " **declaró** " realizar alguna contraprestación.

Obviamente, mientras se estima que la canasta familiar de una familia tipo asciende a \$ 800.-, quien necesita imperiosamente de los \$ 150.00 plan para subsistir, declarará estar cumpliendo con la contraprestación exigida. Una mera declaración no es válida como prueba de ello. El título raya en lo infantil.

A su vez, resultaría hasta inhumano pretender que un jefe de familia no intente utilizar el tiempo que el plan le exige en conseguir otras fuentes de ingresos que le permitan superar esa irrisoria suma para mantener a su familia.

Una práctica muy arraigada en los beneficiarios de estos planes es, solicitar que se los mantenga en negro para no perder los planes. La falta de estabilidad que promueven los contratos de trabajo los induce a elegir entre lo más precario, aquello que muestra signos de mayor estabilidad. No es así como crece un país. La estabilidad debe lograrse en la fuente de trabajo.

Otro de los aspectos que explica, según la doctrina, el desempleo a nivel mundial es el cambio tecnológico ahorrador de mano de obra. En este sentido, bueno es recordar nuestro lugar en la economía del mundo. Un país altamente endeudado y sin posibilidades de inversión en tecnología de punta obtendrá con sus escasas posibilidades económicas aquella que ya se comienza a destacar en los países desarrollados.

La experiencia demuestra que nuestro país accede a la tecnología de punta con un promedio de atraso entre 5- 10 años respecto a los países que las desarrollan. Siempre estaremos en desventaja. Compramos tecnología de descarte a precios altísimos. A su vez tales precios deben ser pagados con las reducidas ganancias obtenidas en inferioridad competitiva. Por lo tanto si bien el tema de la tecnología no debe ser de ninguna manera descartado, no debe colocarse en primer lugar al analizar el problema argentino. Deberemos competir, en consecuencia con un alto valor agregado artesanal, en servicios y especialmente con conocimiento, único producto estratégico fundamental en materia de crecimiento que no sufre desgastes por amortización. Aquí se reitera, la principal inversión, en esta etapa de la actual crisis debe ser el empleo.

La falta del mismo restringe la venta en el mercado interno y la potencialidad de crecer hasta arriesgarse en el mercado externo. Las PyMEs siempre serán pequeñas y no tendrán oportunidad de crecer si no es con la ayuda en una fase inicial de la mano de obra desocupada, ya que tecnología de primera generación, en general, no la pueden adquirir en primera instancia. Es la micro, pequeña y mediana empresa la mayor esperanza para recrear puestos de trabajo en nuestro país, sobre todo en las provincias menos ricas.

Por lo tanto se considera inapropiado condicionar la baja de los impuestos previsionales a la inversión del capital. Nos parece coherente cuando ello está dirigido a empresas extranjeras., pero incoherente cuando se aplica a las nacionales, y sobre todo a las PyMEs. La tecnología exacerbada destruye puestos de trabajo, no los crea. Es necesaria, pero en segundo término. Como primer valor de recuperación económica debe destacarse el pleno empleo.

Recientemente, en septiembre de 2005, el P.E. impulsa un proyecto legislativo para que las PyMEs no paguen Impuesto a las Ganancias por el monto de utilidades que destinen a la reinversión en compra de bienes de capital. En la presentación de la iniciativa se expresó que “ se está resignando recursos fiscales en pos del crecimiento económico del país, y subrayó que espera que también incida para que el trabajo en negro baje fuertemente.”

Se comparte la medida, pero a su vez se enfatiza en que es más importante, en este momento de nuestra economía, “ invertir ” en la recuperación de puestos de trabajo. Debería promoverse el mismo u otro beneficio fiscal para aquellas que inviertan en recursos humanos. Ello puede hacerse dando la oportunidad de bajar costos laborales en el sector PyMEs a cambio de generación de nuevos puestos o blanqueo de los ya existentes , y luego vendrán sin necesidad de condicionamientos las inversiones en tecnología que las mismas empresas promoverán, pues también son requisito indispensable para el crecimiento. Ello redundará en mayores ingresos previsionales.

En nuestra actual coyuntura, la que aún denota un tibio crecimiento, resulta imprescindible recuperar el nivel de empleo, y que el salario pagado por el sector empresarial sustituya definitivamente los actuales subsidios de indigencia. Por otro lado, solamente el sector empresarial tiene la capacidad de recuperar la carencia de calificación profesional que estas décadas de altísimo desempleo estructural han producido en varias generaciones de trabajadores. El Estado por el momento la ha perdido, aunque pretende tenerla. Los cuadros siguientes muestran la actual situación :

Gráfico 8 | Distribución de los beneficiarios según variables que orientan la demanda laboral

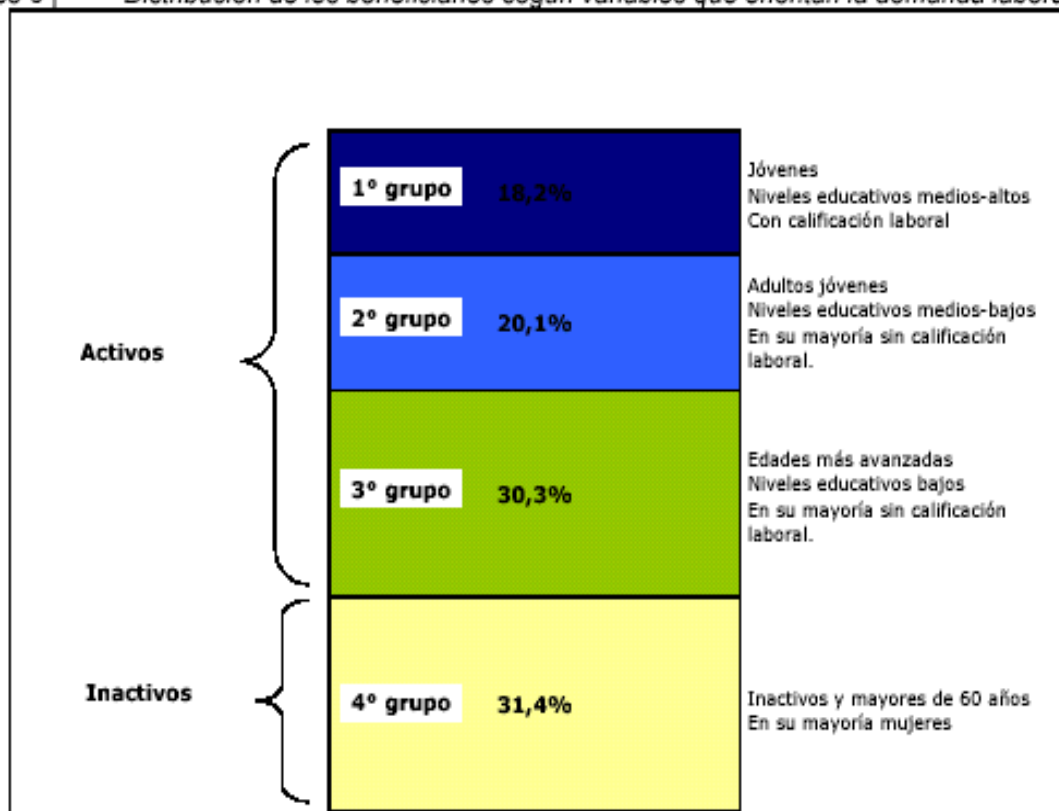
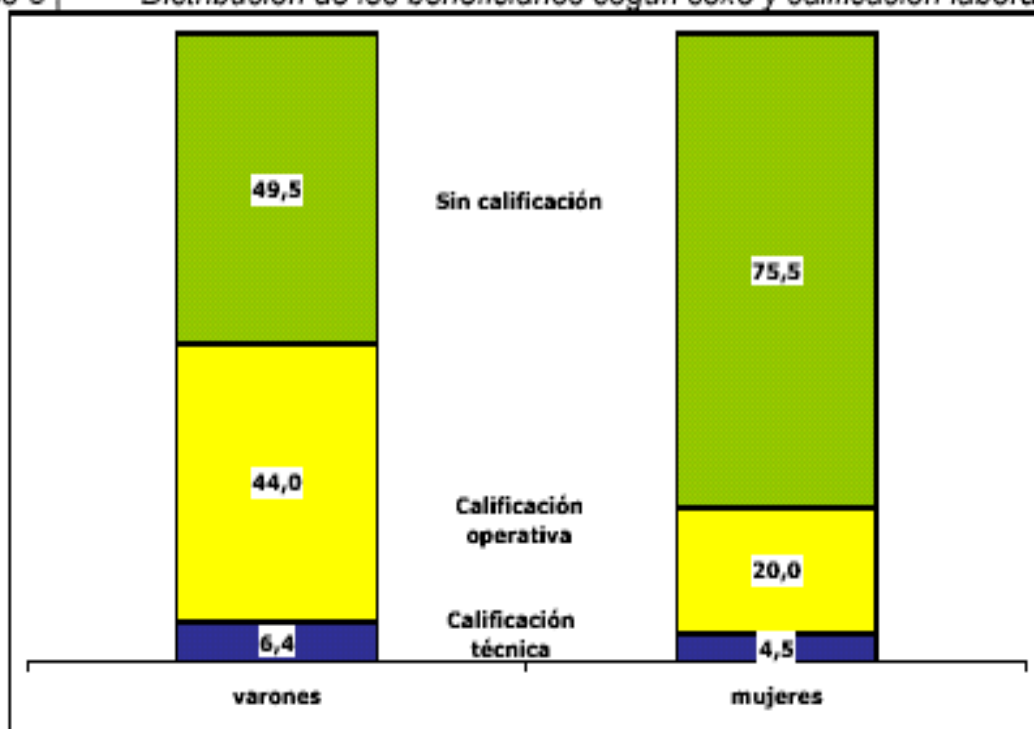


Gráfico 5 | Distribución de los beneficiarios según sexo y calificación laboral



Fuente: Cuadros 5 y 8 de Segunda evaluación del programa Jefes de Hogar

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social ha intentado en el mismo sentido convocar al empresariado a incorporar beneficiarios de estos planes mediante los Programas de "Reinserción Laboral" y "Más y mejor empleo". Los escasos resultados están demostrando que la propuesta no es lo suficientemente motivadora para promover una amplia adhesión.

Probablemente la mayor resistencia la provoque el tiempo de capacitación y adaptación que esta población requiere. El beneficio también de un 50% en las contribuciones pareciera no convencer como suficiente. A su vez el condicionamiento de selección sujeto a listados agrega incertidumbre a la hora de elegir personal.

Se considera como más adecuado generar medidas fiscales, en calidad de subsidios, motivadoras de demanda de trabajo, y que sean las Pymes las primeras en reabsorber las grandes masas indigentes, en un proceso de libre selección, sin condicionamientos, de acuerdo a sus necesidades y criterios propios.

Hasta el sistema bancario, uno de los principales beneficiados por las políticas instaladas en la década anterior ha reconocido el "corsé" en que se encuentran este tipo de empresas. En el libro Las PyMEs Argentinas- Mitos y Realidades la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina -Octubre 2004 se convocó la opinión sobre el particular de especialistas pudiendo encontrarse en la obra opiniones como las que se transcriben a continuación:

“ En este último sentido cabe recordar que los "problemas" que afectan a las PyMEs, y que requieren políticas correctivas del Estado, fueron clasificados para facilitar su comprensión, en la Comisión PyME del MERCOSUR en dos grandes grupos. Aquellos de orden cuantitativo que abarcan al financiamiento, la presión impositiva y las cargas previsionales, y los de tipo cualitativo, y que incluyen temas como la capacitación, el gerenciamiento, la actualización tecnológica o el acceso a mercados.”

Edgardo Acuña

Coordinador del Instituto PyME (IdePyME) y del
Departamento de Integración Regional de ABAPPRA.
Abogado UCLP, Especialista en Integración
Latinoamericana UNLP. Ex Director Banco Municipal de La
Plata (1988-1995). Ex Consultor PND - BID.

“ La Argentina está saliendo de una crisis que hizo eclosión a finales de 2001 y la llevó a perder el 12% del ingreso per cápita de la población, elevando la tasa de desempleo al 23% de la población económicamente activa y al 55% de la población por debajo de la línea de la pobreza. A mediados del 2004 ese ingreso se ha recuperado un 13% - todavía se encuentra un 11% por debajo de los máximos del 2do. trimestre de 1998- y la tasa de desempleo se ubica en un 14%. La inestabilidad económica y las crisis subsecuentes que ha sufrido la economía argentina han sido tremendamente destructivas de riqueza y evitarlas en el futuro se constituye desde el punto de vista macroeconómico en una prioridad. La inestabilidad limita las decisiones de inversión, de consumo y de crédito provocando un impacto fuertemente negativo sobre el empleo y el bienestar de la población.”

Débora Giorgi -Hernán del Villar

Débora Giorgi. Socia del Estudio Alpha. Directora del Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI), Unión Industrial Argentina. Ex Secretaria de Industria y Comercio Exterior de la Nación. Ex Secretaria de Energía y Minería de La Nación. Economista Hernán del Villar. Asesor Económico Financiero de ABAPPRA. Socio del Estudio Alpha. Vicepresidente de Sedesa. Ex Director del Banco Central. Economista.

4.3. Fiscalización deficiente.

Tal como se señalaba en párrafos anteriores, nuestro sistema previsional estaba financiado con el 70% por aportes y contribuciones y el 30 % por aportes del estado, y se indicaba también que en la actualidad esos porcentajes se han invertido producto de la caída del empleo, el aumento de la evasión y básicamente por lo que a nuestro entender redundaba en una fiscalización en defecto, la que en nuestro país decayó principalmente en un intento de erradicar el flagelo de la corrupción que se observaba en los propios inspectores.

En la mayoría de los países en que la Seguridad Social cumple ampliamente con sus objetivos la recaudación se efectúa aparte de la del sistema impositivo propiamente dicho. Sin embargo en nuestro país, a partir de 1993, mediante Decreto 507 del 24 de marzo de 1993 la AFIP debe tomar a cargo la aplicación, la recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la Seguridad Social, en un intento de poner orden a este tipo de ingresos, ya que lo que era el Ministerio de Seguridad Social representaba el caos administrativo y el asiento de toda clase de maniobras evasivas y elusivas, generalmente con consentimiento de muchos de sus funcionarios.

Como resultante de esta transferencia, la DGI en 1994 comienza con su tarea recaudatoria previsional, asimilándola a la impositiva. Es época en la que se comienza ya a hablar de Impuestos al Trabajo en reemplazo de los tradicionales conceptos en que se generó el sistema.

Pese a que en los primeros tiempos DGI cumple con una importante tarea de ordenamiento, en el año 2000 sufre una fuerte disminución de su plantel, alejándose de la institución alrededor de 2500 agentes en todo el país. Por ejemplo: en Mar del Plata fueron 58 -según fuentes sindicales de la ciudad-, viéndose así reducida la capacidad operativa de muchas de sus áreas, afectando también la de fiscalización.

Estos agentes, son reemplazados por nueva tecnología, sobre todo mediante la implementación de sistemas on-line que simplificaron la tarea de captar la información y control de la recaudación. Así en estos últimos 10 años un considerable número de empresas se van incorporando a la nueva modalidad, simplificando la tarea de la AFIP.

Pero, quienes son en definitiva los que están incorporados al sistema?

En la Argentina se estimaba que en el 2002 existían alrededor de un millón de empleadores y solamente mil seiscientos cincuenta empleadores de este millón aportaban el 85% del ingreso mediante aportes y contribuciones. El resto, es decir los novecientos noventa y ocho mil trescientos cincuenta empleadores que quedan afuera no son visitados, ni hay un interés, pues se estimaba que representan el 15% de la recaudación. Sin embargo el 80% de los trabajadores estaban justamente afectado a ese sector, que es el de las PYMES.

Veamos la situación actual:

Cuadro N° 7
Trabajadores, Empleadores/...../según tamaño de empresa
Sector Privado. Información SIJP. Agosto de 2005
Sector
(miles de pesos corrientes)

Cantidad de trabajadores	Cantidad de empleadores		Trabajadores en DDJJ	
	Casos	%	Casos	%
Total general	429.154	100	4.537.970	100
1	158.781	37,0	158.781	3,5
2	76.819	17,9	153.638	3,4
3-5	86.747	20,2	323.298	7,1
6-10	45.566	10,6	345.256	7,6
11-25	34.348	8,0	551.011	12,1
26-40	9.946	2,3	317.663	7,0
41-50	3.426	0,8	154.928	3,4
51-100	7.470	1,7	522.946	11,5
101-500	5.287	1,2	1.010.729	22,3
501-1500	607	0,1	483.082	10,6
1501-2500	80	0,0	152.100	3,4
2501-5000	55	0,0	182.783	4,0
Más de 5000	22	0,0	181.755	4,0

Fuente: Afip-DGI- Por razones de presentación se muestran las 4 primeras columnas

El 93,60% de los empleadores que tienen hasta 25 empleados generan el 19,30% de la masa salarial, mientras que el 6,4% de los empleadores restantes con mas de 26 empleados generan el 80,70% restante de la masa salarial

La AFIP mediante el criterio que califica al contribuyente según lo que se denomina el " interés fiscal " selecciona para fiscalizar vía informática sobre todo al 6,4% del espectro empresarial y efectúa una tibia revisión de las obligaciones previsionales del restante 93,60 %. De esta manera, con menores recursos humanos recauda fácilmente el porcentaje mayor de los aportantes , regularizados, al sistema. No debemos olvidar que en las grandes empresas la presión sindical genera blanqueo de puestos.

Esta política que podríamos denominar " cómoda y liviana " de fiscalización hacia las Pymes contiene además un gran componente político. Si bien económicamente y bajo su capacidad contributiva las Pymes no son de interés fiscal, éstas representan numéricamente en consideración a los grupos empresarios-trabajadores que las conforman , un importante número de electores con un alto nivel de reacción, cuando se intenta efectuar operativos más intensos.

El político, conocedor de las reacciones en cadena que provocan en el ambiente empresarial este tipo de medidas, trata de no generarlas cuando no consigue alcanzar el crecimiento económico, para no cargar en primer lugar con el costo político y en segundo lugar para que no se produzcan despidos de trabajadores no registrados que aumenten el nivel de desempleo.

Quizá la experiencia más reciente que demuestra la ineficiencia del sistema de verificación y fiscalización esté representada con la rebaja de las contribuciones patronales en el marco del Pacto Fiscal descrito en el acápite anterior.

Esta medida tuvo, en principio, como principal objetivo de apoyar a determinados sectores disminuyendo el costo laboral. Sin embargo, no obtuvo la respuesta esperada.

Ampliando los datos consignados anteriormente y según lo informado por el Ministerio de Economía en 1994, las empresas pagaron aportes sobre una masa de 3.300.000.-, casi los mismos que 3 años después en 1997, demostrando que ni los contratos promovidos, ni la rebaja en sí misma sirvió para aumentar el número de personas aportantes.

La inmovilidad de esa cifra, a pesar de un somero crecimiento de la ocupación, demostró que éste se canalizó por el trabajo no registrado, los planes transitorios de empleo público, el cuenta-propismo y la tercerización de asalariados como autónomos o monotributistas. Esta última modalidad dejó fuera de la seguridad social a un gran número de aportantes, que de hecho no pagan sus aportes.

Este resultado que afectó seriamente la recaudación previsional disminuyéndola en lugar de aumentarla tal como se esperaba. De esta manera, se sostiene que la rebaja en las contribuciones obtiene como respuesta mayor evasión. Es esta una afirmación real y objetiva, sin embargo convendría ahondar aún más en dicha experiencia.

Para analizar esta compleja situación o respuesta mirada desde la economía positiva, debemos retomar la idea que éste es un problema muy complejo que debe estudiarse desde varios aspectos.

Tal como lo expresáramos anteriormente, el empresario , sobre todo el de empresas PyMEs, cuando se ve acorralado por una política económica devastadora y errante,

ante la disyuntiva o dilema de cerrar su negocio ante su mínima capacidad financiera, opta por evadir en materia previsional y/o tributaria en general, arriesgándose a tener en situación irregular al personal mínimo necesario para desarrollar la actividad que genera su propio sustento. Responderá así a su propio instinto de conservación.

A esta opción, hay que agregarle el fuerte desconcepto o desconfianza hacia el sistema impositivo general, que ha generado en el empresario una "rebeldía fiscal endémica" que va a resultar muy difícil de revertir. La acumulación de errores políticos en detrimento de los derechos de los ciudadanos durante décadas, ha instalado la idea del "sálvese quien pueda". En consecuencia, mientras se mantenga el presente estado de cosas, y de no mediar un proceso de reversión de la conducta tributaria, mediante la motivación por el ejemplo, la respuesta será siempre la misma.

Es más, la rebeldía tributaria permanecerá, de no mediar una re-educación en este sentido, aún en el caso de crecimiento económico. Se obtendrán en las primeras épocas tibias respuestas en términos de ingresos y siempre que el empresario sienta que progresa, tal como comienza a insinuarse en estos años, o ninguna tal como el caso de 1994-1997. Como respuesta inteligente el Estado deberá instrumentar paralelamente a un programa de subsidio fiscal al sector, una fiscalización permanente y encauzadora al ingreso de nuevos empleadores al sistema, mediante premios que estimulen a los que optan por hacerlo y cumplir, y castigos al evasor consuetudinario.

De allí que deberá comenzar la reeducación en materia fiscal, generando las respuestas o señales que el ciudadano está esperando: en primer lugar el reestablecimiento de un sistema tributario que permita el crecimiento de la fuente productora de trabajo y a su vez, pruebas de la aplicación racional, eficiente y específica al mismo sistema de los fondos recaudados.

Por ejemplo, ¿que ascendencia en materia de recaudación previsional puede tener el Estado por sobre el resto de los ciudadanos, si se observa su creciente tendencia de soslayar sus propias obligaciones previsionales a través de la incorporación en numerosas reparticiones públicas de contratados en carácter de monotributistas, como asimismo remuneraciones parciales en negro, situaciones que persigue y castiga entre los contribuyentes?

A partir del ejemplo del "deber ser" puede entonces intentar retomar su función rectora, controlando mediante una fiscalización in situ, regular, educativa y progresiva, el cambio de actitud de la ciudadanía en materia de pagos de las obligaciones previsionales.

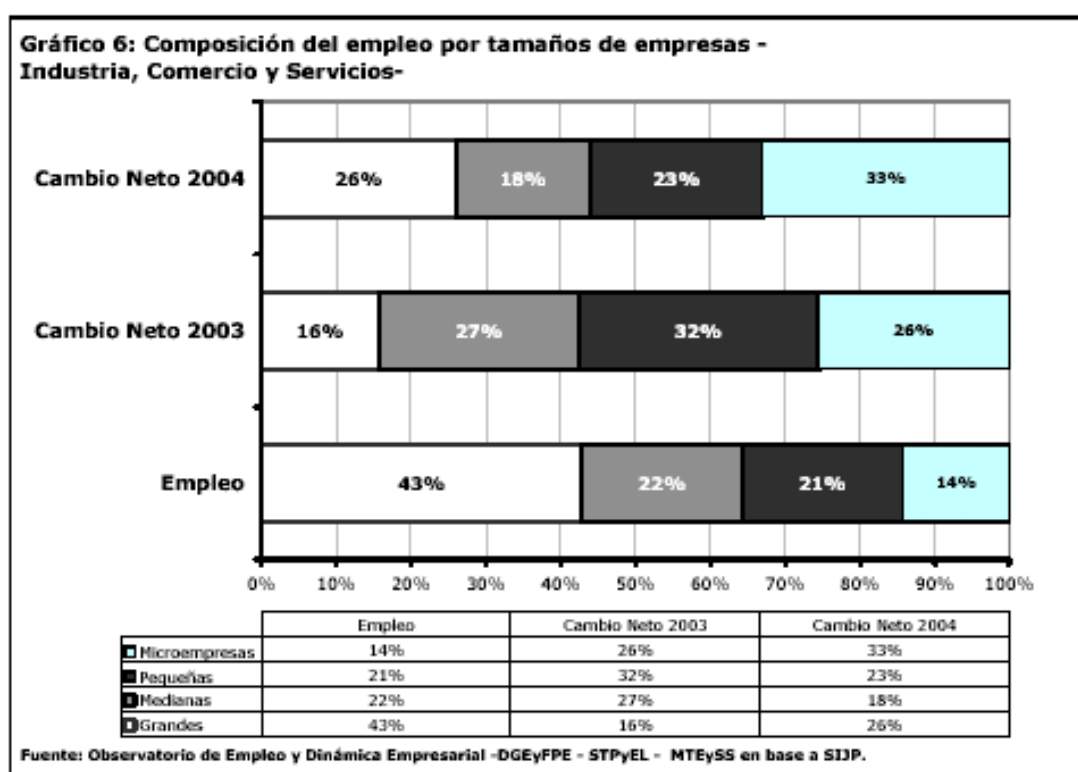
La expresión "intentar" contiene en sí misma, la alta improbabilidad de alcanzar dicha meta, ya que los errores cometidos durante las últimas décadas serán muy difíciles de borrar de la "memoria fiscal" de los argentinos.

Para tal función, deberá contar la AFIP con un cuerpo de fiscalizadores especializados, conscientes de su función reeducadora y fundamentalmente: honestos, con una escala de valores mensurada rigurosamente en las etapas de selección. Es imposible intentar instalar nuevos paradigmas con conductas corruptas y de doble mensaje. Deberá asimismo intentar descentralizar y simplificar mediante la tarea para poder extenderla a una base de empleadores más amplia, en un intento de compensar y

sumar recaudación a la ya existente. Para ampliar la base de empleadores deberá desarrollar mejores mecanismos de inteligencia fiscal.

Por otro lado, el Estado deberá cambiar su propio concepto sobre el potencial económico que pueden alcanzar a desarrollar las PyMEs. ¿Cómo puede sostenerse la argumentación que solamente representan un bajo porcentaje de la recaudación potencial, si desde hace décadas las PyMEs no pueden, por razones de costo interno, progresar y generar nuevos puestos registrados de trabajo? Sin embargo en ellas hay una amplia capacidad de respuesta en espera de mejores oportunidades. Obsérvese los siguientes gráficos:

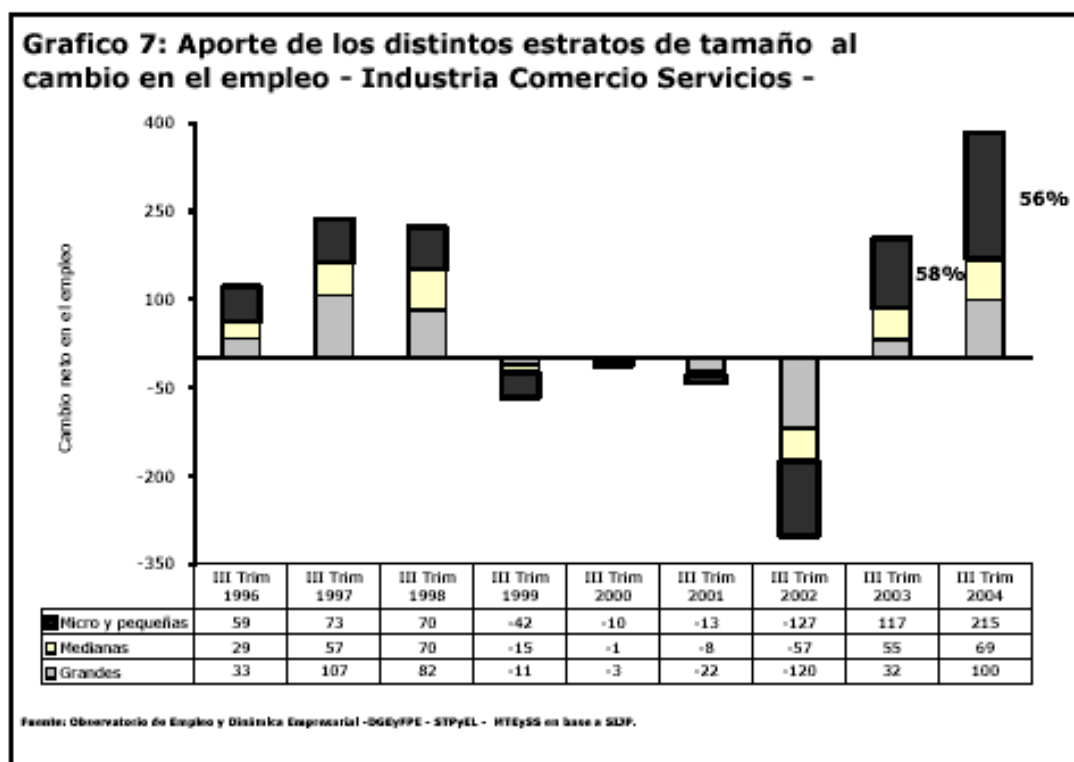
En la actual fase de recuperación (2003-2004), las empresas de menor tamaño (micro y pequeñas empresas) generaron más de la mitad del crecimiento del empleo (56% en 2003 y el 58% en 2004), marcando una clara diferencia respecto de la etapa de crecimiento anterior (1996-1998) donde las empresas grandes y medianas aportaron la mayor cantidad de puestos. Este resultado es además sorprendente si se compara con la distribución del empleo por tamaños de empresas, donde las micro y pequeñas empresas tienen una participación minoritaria en el empleo asalariado registrado, concentran el 35% del empleo.



La elevada creación neta de empleo de las empresas de menor tamaño relativo, que redundan en elevadísimas tasas de crecimiento para esos estratos, 26,2% para las microempresas y 12% para las pequeñas), en particular en comparación con los crecimientos más modestos presentados por las empresas grandes (7%) y medianas (9,3%).

CUADRO 2		
Tasas de crecimiento neto del empleo		
Entre terceros trimestres		
Industria, Comercio y Servicios		
Tamaño	Crecimiento neto	
	2003	2004
Grandes	2,3%	7,0%
Medianas	8,0%	9,3%
Pequeñas	9,8%	12,0%
Microempresas	13,2%	26,2%
Total	6,6%	11,3%
Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial -DGEyFPE - STPyEL - MTEySS en base a SIJP.		

En el gráfico que figura a continuación se muestra el aporte al crecimiento neto del empleo que realizaron los tamaños de empresas en el período 1996-2004. Tomando como referencia el período de crecimiento anterior 1996-1998, donde las empresas grandes y medianas explicaron cerca del 65% del crecimiento del empleo, destaca, en el bienio 2003-2004, un cambio en el patrón de crecimiento donde cobran un mayor protagonismo las micro y pequeñas empresas como creadoras de empleo asalariado registrado.



Este mayor porcentaje de recuperación del nivel de empleo en las pequeñas y medianas empresas están demostrando que nuevamente el sector está resurgiendo y volviendo a generar las fuentes de trabajo que las políticas del 90 destruyeron. Probablemente en algunos años las cifras vuelvan a equipararse a las de años de estabilidad económica.

Con seguridad, un cambio de política preferencial, pondría en evidencia la mayor capacidad potencial de demanda laboral que existe en este maltratado sector cuando

los denominados impuestos al trabajo en época de crisis económica no afecten la capacidad financiera mínima requerida para la supervivencia de las mismas. Los gráficos anteriores demuestran la sensibilidad de respuesta de las pequeñas y medianas empresas ante estímulos de tipo económico.

En materia de recaudación es importante también referirse a la relacionada con los aportes de monotributistas y autónomos. Es indudable que en este aspecto la fiscalización es mínima. Este segmento de contribuyentes se caracteriza también desde hace décadas por su alta evasión. Ocasionalmente cuando alguna tentadora moratoria aparece como herramienta recaudadora, el trabajador autónomo y monotributista “ intenta ” poner en orden su deuda, decayendo sus planes a corto plazo por falta de pago del normalmente extenso plan de pago elegido.

Obviamente, cuando llega a la edad de solicitar la prestación jubilatoria, sus aportes no compensan, por el juego de las prescripciones, las sumas a percibir. Las innumerables crisis económicas afecta las prioridades de pago de este tipo de contribuyente abandonan en primer lugar el pago de sus propios aportes. Cuando intenta recomponer la deuda, la misma ha adquirido un volumen tal que los planes ascienden a sumas siderales entre capital e interés, cuya única forma de pagarlo es suscribiendo a planes de numerosas cuotas. Lo normal es que en el tiempo que pagan las cuotas de dichos planes dejan de pagar las cuotas que se van devengando, por lo que a la par que se cancela una deuda se genera otra similar.

A las crisis económicas se le suma la convicción que no se justifica tamaño esfuerzo, pues el estado no garantiza una jubilación digna. De esta manera también aquí prevalece la actitud de rebeldía fiscal endémica, pero particularmente en esta área de contribuyentes previsionales conjuntamente con la de los monotributistas, el Estado consiente este tipo de situaciones, ya que con ello pretende liberarse de jubilar a las próximas generaciones acreedoras legalmente a ese derecho constitucional.

Nuevamente, volvemos a dos conceptos fundamentales en este tipo de evasión, la falta de confianza al Estado y la falta de incentivos para motivar el pago. La ausencia de proporcionalidad entre lo aportado y lo percibido generó , en su momento, el abandono masivo de aporte a través de las categorías más altas de autónomos. De esta manera se acható aún más la recaudación de este segmento.

La medida de instalar para los pequeños contribuyentes un régimen integrados de tributos impositivos y previsionales por medio del denominado Monotributo, poco aporta al sistema de seguridad social. También aquí se observa una tibia o nula fiscalización. La mayoría de las Pymes se colocan en las categorías más bajas de la escala generando en consecuencia también escaso ingreso impositivo.

En concordancia con este tipo de encuadramiento, si es que tienen personal no lo registran, para no provocar un desfasaje entre los ingresos declarados y las erogaciones reales. Por lo tanto el Estado pierde en dos sentidos, el aporte del dueño de la empresa y los aportes y contribuciones de los empleados.

Atendiendo a esta realidad, debería promoverse una reforma en el Monotributo, generando una serie de incentivos que reviertan esta problemática en conjunto.

4.4. Leyes laborales que inhiben la demanda de trabajo regular.

La crisis en la recaudación previsional resulta un tema de especial interés para todo el espectro sindical. Pese a los constantes reclamos que parten del sector el panorama futuro es desalentador. No solamente se ha perdido la capacidad de acompañar el nivel de recaudación con el potencial de trabajadores que se integra al mercado, sino que el sistema amenaza en dejar sin cobertura social a las siguientes generaciones.

Qué hay que hacer según la mirada sindical?

En sendos acuerdos se han expresado las principales centrales argentinas y de los países limítrofes en el marco del Seminario Sub-regional Protección Social para todos, llevado a cabo en Sao Pablo el 3 de septiembre de 2003. Entre los principales aspectos que destaca por ejemplo el sindicalismo argentino está el de promover una reforma que contemple el “*crecimiento productivo y redistributivo*” y que se recupere el nivel de recaudación de los recursos de la Seguridad Social, haciendo hincapié en la evasión y la transparencia de la administración.

Brasil, por su parte, señala como prioritario combatir la informalidad en los contratos de trabajo, la corrupción, la evasión, el trabajo precario y el trabajo infantil. Las centrales chilenas expresan en un párrafo del acuerdo suscripto: “*Que es necesario reformar el Sistema de Seguridad Social Chileno, para recuperar el principal instrumento de la distribución de ingresos y compensación social, que le permitan al trabajador contar con el respaldo de la sociedad a la cual le entrega su esfuerzo; haciendo todos los esfuerzos necesarios para que se cumplan los principios básicos que humanicen el Sistema de Seguridad Social en Chile*”.

Paraguay consensúa con sus pares en que el sistema de reparto es el más eficiente y recomienda consolidarlo, fortalecerlo y transparentarlo. Asimismo se expresan a favor de la concientización y educación previsional. Y finalmente Uruguay propone una reforma en su país basada en el papel del Estado, los fundamentos de la OIT y los principios de universalidad como un derecho humano fundamental al que debería aspirar el 100% de la población integrada al Sistema.

Obviamente, estas manifestaciones, están demostrando la preocupación regional a nivel sindical de los cauces por los que transitan los sistemas previsionales. Son preocupaciones genuinas, realistas y que motivan a estas organizaciones a fortalecer sus reclamos. Pero también son demostrativas que en la mayoría de los países citados no se ha encontrado el cómo hacerlo.

Es necesario considerar que el sector sindical en representación de los trabajadores representa a una de las fuerzas que tiran del extremo de una soga en el mercado laboral, intentando incorporar cada día más beneficios para los trabajadores.

En el otro extremo de la soga se encuentran las empresas, por un lado las PyMEs y por otro lado las empresas de gran magnitud y las de carácter internacional, las de mayor

capital y las de mayor tecnología. Estas últimas son normalmente a las que los países de menos recursos convocan , favoreciendo sus inversiones con toda clase de beneficios fiscales, a cambio de sus promesas de nuevos puestos de trabajo.

Sin embargo estas grandes empresas, por tener en primer lugar mucho capital en tecnología, tienen una capacidad relativa de absorber mano de obra desocupada. Justamente la tecnología les permite disminuir su costo laboral. Una vez convocadas, en lugar de promover el empleo, toman escaso personal y promueven una real competencia en materia de precios con las empresas nacionales, perjudicando y desalojando a las PyMEs del mercado. En definitiva ponen en marcha el negocio que vinieron a realizar, transfiriendo riqueza nacional al exterior.

Como resultado el sector PyMEs se derrumba, generando mucho mas desempleo que los puestos ganados,. Y en este proceso el Estado promueve la competencia desleal . Cómo lo promueve? Por ejemplo con leyes laborales que inhiben la demanda del trabajo regular.

¿Cómo conciliar los intereses de estos sectores, el gremial y el de las PyMEs en un momento de crisis y para beneficio mutuo? Está demostrado que el altísimo nivel de desempleados mantiene hoy sus derechos históricamente adquiridos sin empleo en el cual ejercerlos. Esta es nuestra realidad y hay que detenerse a estudiarla para poder revertirla.

Para fundamentar esta apreciación retomaremos el concepto del costo laboral relativo en una empresa PyME y en una gran empresa o una empresa internacional. Obviamente no es el mismo. Para éstas puede llegar a representar en su nivel mas bajo alrededor de un 5% , mientras que para una PyME alcanza niveles mucho mayores de acuerdo a su tamaño. Sin embargo, los impuestos al trabajo y los montos de indemnización por empleado son las mismos para todos los tamaños de empresa.

Esto es equidad? Entendemos que no. ¿Son iguales los efectos? Obviamente no. La incidencia es absolutamente despareja. De allí que el durante la vigencia del Pacto Federal la recaudación no se incrementó y si aumentó el desempleo. El sector que generó esta merma fue el de las PyMEs que evadió intentando subsistir y generó amplio desempleo con el masivo cierre generado. Mientras tanto las grandes empresas y las empresas extranjeras contabilizaron esta quita fiscal como amplios márgenes de ganancias.

Tampoco es igual afrontar el despido de 2 o 3 empleados para una pequeña o mediana empresa que para una grande. De allí que las primeras no se arriesguen a tomar mucho personal. La única garantía que tiene el empleador PyME, es que perderá su juicio laboral si por razones económicas debe despedir a sus empleados, por aquello del riesgo empresario, y que ello le significará un serio problema financiero. La gran empresa no corre ese riesgo.

Observemos como la crisis ha incidido en los planteles de las grandes empresas a través del siguiente gráfico:

Grandes empresas en la Argentina: puestos de trabajo asalariados por actividad principal de la empresa. Años 1993 - 2002

Actividad principal de la empresa	Puestos de trabajo asalariados									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	610.258	563.998	545.925	540.843	547.581	570.576	561.354	551.398	537.530	506.434
Minas y canteras	8.703	9.580	10.864	11.410	11.918	10.462	9.649	9.423	9.795	12.799
Industria manufacturera	293.052	276.471	266.714	257.414	266.473	265.025	244.677	236.615	224.788	216.114
Alimentos, bebidas y tabaco	110.921	104.346	102.473	101.656	105.406	106.146	104.415	101.742	97.829	96.994
Combustibles, químicos y plásticos	54.652	49.449	49.789	48.135	48.123	48.642	47.277	46.528	46.231	45.720
Maquinarias, equipos y vehículos	47.257	47.084	41.925	37.116	41.675	42.359	32.882	30.995	28.291	21.221
Resto industria	80.222	75.592	72.527	70.507	71.269	67.878	60.103	57.350	52.437	52.179
Electricidad, gas y agua	54.362	43.995	36.416	34.788	32.286	30.377	31.431	31.954	31.106	31.255
Comunicaciones	71.426	61.535	59.636	58.127	59.370	58.865	56.322	58.488	58.128	52.614
Resto actividades (1)	182.715	172.417	172.295	179.104	177.534	205.847	219.275	214.918	213.713	193.652

(1) Incluye Construcción, Comercio, Transporte y Otros servicios.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

Veamos a continuación que arrojan los últimos datos aportados por el Censo Económico 2004- 2005 para las 1000 empresas principales.

Puestos de trabajo asalariado por sector de actividad de las 1000 empresas del OEGE para los años 1993 y 2003

Actividad principal	Puestos de trabajo asalariado				Variación en puestos de trabajo asala- riado años 1993 - 2003	Variación porcentual de los puestos de trabajo asala- riado años 1993 - 2003
	1993		2003			
	Participación		Participación			
TOTAL	743.885	100%	609.243	100%	-134.642	-18%
Agropecuario	15.771	2%	15.418	3%	-353	-2%
Explotación de minas y canteras	10.169	1%	16.493	3%	6.324	62%
Industria manufacturera	400.006	54%	297.110	49%	-102.896	-26%
Electricidad, gas y agua	49.566	7%	29.466	5%	-20.100	-41%
Construcción	18.037	2%	8.673	1%	-9.364	-52%
Comercio y hoteles	47.154	6%	93.903	15%	46.749	99%
Transporte y comunicaciones	129.656	17%	85.016	14%	-44.640	-34%
Resto de servicios	73.526	10%	63.164	10%	-10.362	-14%

Fuente: INDEC, Censo Nacional Económico 1994 y 2004/05, Operativo Especial a Grandes Empresas, 1000 grandes empresas.

Indudablemente no hay variaciones porcentuales significativas en sus planteles, aún durante la crisis.

Es notorio observar que muchos de los gobiernos de pueblos en crisis, deslumbrados por los brillos de las grandes empresas provenientes de países con mayor riqueza , se equivoquen a menudo generando beneficios fiscales y laborales que las favorecen, mientras se los niegan a las empresas de su propio país, a quienes representan y de cuyo crecimiento son responsables.

Para subsanar esto existen las políticas económicas y, en consecuencia, las medidas fiscales y laborales que subsidian a los sectores que se quiere recuperar. A ello recurren para estabilizar sus economías esos mismos grandes países como EEUU, Japón y China, que tanto deslumbran a nuestra clase dirigente. Paradójicamente en países como el nuestro se niegan, con argumentos recaudatorios a corto plazo.

Pero, de hacerlo y de acuerdo a la pasada experiencia de 1994-1997, deben instrumentarse de manera que siempre sumen y nunca resten a los actuales niveles de creación de empleo y de ingresos para la seguridad social.

Concluimos entonces en que nuestro sistema previsional y la generación de empleo, son dos áreas de nuestra economía con carácter de derecho constitucional, a las que en este momento de nuestra historia resulta imprescindible subsidiar con leyes laborales y cargas sociales diferenciales, para lograr su recuperación. Contrariamente a lo que se

supone, las Pymes no son enemigas de los empleados pues los necesitan más que las grandes empresas, las que los reemplazan fácilmente con tecnología.

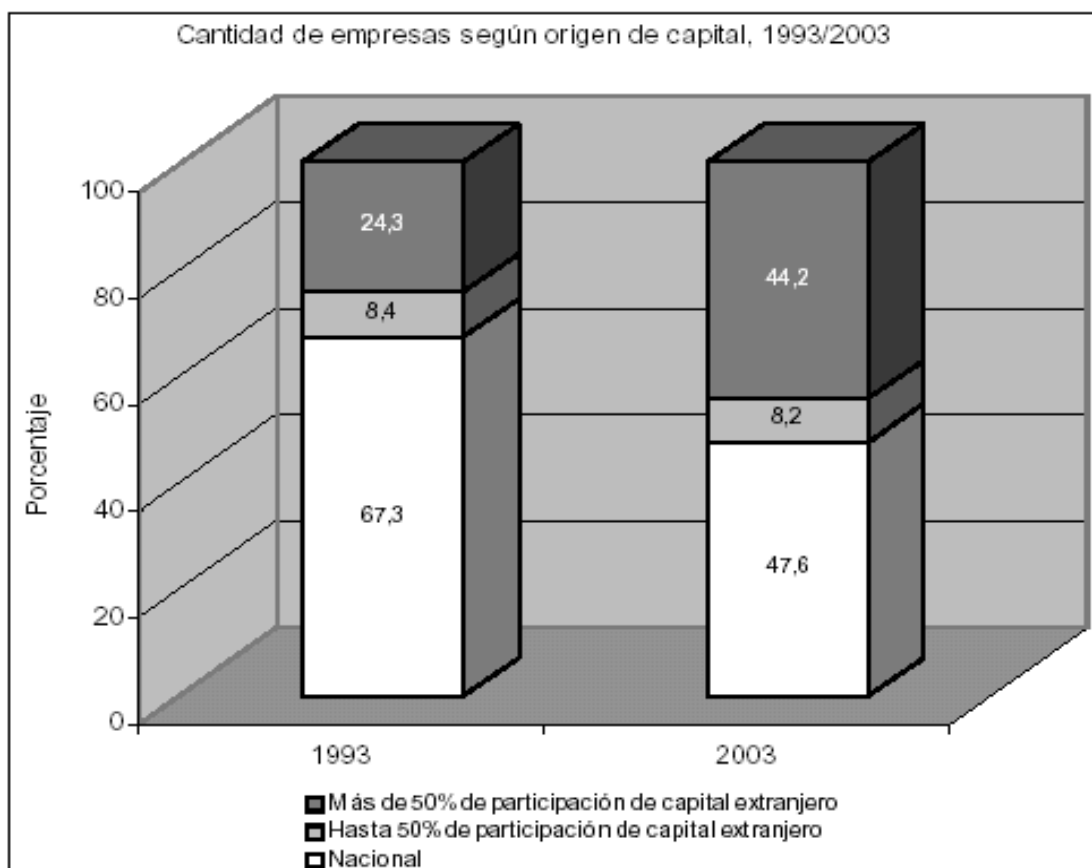
Más empleo, con costo diferencial para el sector que en este momento denota la mayor capacidad de absorción, sumará al Sistema Previsional. Las medidas sostenidas hasta el momento, restan ingresos , provocan el incremento de los niveles de evasión y colocan en posición privilegiada a las empresas grandes, sobre todo a las extranjeras, destruyéndose el capital argentino.

Para fundamentar la última aseveración transcribimos resultados del Operativo Especial a 1000 Grandes Empresas del Censo Nacional Económico 2004-2005

5. Extranjerización. Comparación de los resultados por origen de capital de las 1000 empresas para los años 1993 y 2003.

La participación en el valor agregado del panel de las empresas de capital nacional, pasa del 50% en 1993 al 20% en el 2003, mientras que las empresas con más del 50% de participación de capital extranjero, pasan del 26% al 75%.

Si consideramos los puestos de trabajo asalariado, las empresas de capital nacional, pasan del 64% al 42% de los puestos de trabajo asalariado totales del panel, mientras que las empresas con más del 50% de participación de capital extranjero, pasan del 21% al 51%.



Resulta interesante el cambio de posición estratégica que se observa en este sentido a partir de incentivar el crecimiento de las economías regionales latinoamericanas a mediante la creación de empleo focalizando al sector PYMES como principal motor. Lo afirmado anteriormente se encuentra plasmado en el discurso que el actual Ministro de Trabajo efectuó en la apertura de la IV Cumbre de las Américas, uno de cuyos principales objetivos apunta a generar trabajo decente para combatir la pobreza:

“ La Cumbre es un hito en este esfuerzo de construir un nuevo modelo de desarrollo que tenga al trabajo decente como centro y como objetivo. Tal como fue explicitado en la decimacuarta conferencia de Ministros de Trabajo de las Américas, que contó con la Presidencia del señor Secretario de Trabajo de México, aquí presente, y cuya declaración lo expresa. La IV Cumbre de las Américas ofrece una oportunidad para subrayar la importancia de los empleos creados por nuestras economías, consistentes con los objetivos del trabajo decente, y aún más para hacer evidente la vital contribución de los Ministerios de Trabajo en este proceso. Apoyamos firmemente los avances en el proceso de la Cumbre de las Américas hacia la promoción de políticas destinadas a que el crecimiento económico esté acompañado por la creación de trabajo decente. Pero hay más, la idea de laboralizar la Cumbre, significa construir pensamientos, consolidar este espacio de diálogo y participación y difundir y hacer carne la idea de que el trabajo es inclusión social, el trabajo es educación y capacitación, el trabajo es seguridad ciudadana, el trabajo es protección social, el trabajo es integración cultural y regional. Pero también esta Cumbre que estamos iniciando puede y debe reflejar valores olvidados o desvalorizados en los últimos años. Debemos asumir compromisos fuertes con la idea del pleno empleo, con la protección de los derechos de los trabajadores, con el desarrollo de capacidades empresariales, sobre todo para las micro y las pequeñas empresas, con la promoción de las responsabilidades sociales empresarias y con el fortalecimiento del estado de derecho para todos. Estas dimensiones afortunadamente están presentes por primera vez en los debates y en la elaboración de la declaración y del plan de acción de esta Cumbre. Ya todos sabemos que no hay sociedad sustentable ni democracia sin igualdad de oportunidades, como lo destacó la Comisión sobre la Dimensión Social de la Globalización. Tuvimos políticas que generaron crecimiento económico sin empleo, y de ello hemos aprendido; hoy vamos por crecimiento económico con empleo pero no cualquier empleo, es con trabajo decente y productivo. Pero entonces para superar este doble déficit de cantidad y calidad de empleo que soporta la región, debemos preguntarnos todos si es posible pensar en un crecimiento económico que se desentienda del desempleo, o debemos pensar que el empleo es el factor de desarrollo. O, por ejemplo, la competitividad que debemos enfrentar: ¿puede sostenerse en la baja de salarios y en la declaración de condiciones de trabajo?, ¿o tenemos que basar la competitividad en la vía alta, a través de la innovación tecnológica, la capacitación y el respeto del medio ambiente? Estos interrogantes y muchos otros requieren un diálogo permanente con los actores del mundo laboral y productiva. Por eso es importante y ese es el valor de esta reunión que las voces de los actores sociales se expresen hoy, y tenemos sumo interés en escuchar a los señores representantes de los trabajadores y de los empleadores, en el marco de esta reunión. Muchas gracias.”

4.5.El estado deudor.

Esta expresión, utilizada normalmente para cuantificar la deuda que el Estado debería compensar al sistema previsional por sus continuos desaciertos, abarca aspectos mucho más profundos que meros cálculos matemáticos.

En primer lugar el estado, es ante todo un deudor moral. Le debe a sus ciudadanos, a aquellos que incluye en sus planes tributarios, un ejemplo ético, ya que:

- ✓ Ha sido el principal despilfarrador del capital del sistema.
- ✓ Sigue propiciando continuos parches legales, que denotan su verdadero desinterés en mantener el sistema en sí mismo.
- ✓ Mediante su mal ejemplo ,es iniciador y principal responsable, por reacción, de la pésima educación tributaria y previsional de la ciudadanía.
- ✓ Es responsable de transformar la cultura del trabajo en la cultura de la mendicidad y piqueterismo fácilmente doblegable a los favores políticos, y tal vez a corto plazo de profundos estallidos sociales por el establecimiento de marcadas diferencias de clases.
- ✓ Es responsable de la afirmación del desempleo estructural por largas décadas, derivando en masas violentas que recurren al delito para subsistir, campo fértil para los cartels , mercenarios y la mayor escalada en inseguridad de nuestra historia.
- ✓ Es responsable de haber roto el pacto intergeneracional solidario que servía de base al sistema previsional.
- ✓ Es responsable de eludir su original obligación constitucional de responder por la seguridad social de sus ciudadanos.
- ✓ Es responsable de no ser diligente en sus tareas de fiscalización y recaudación.
- ✓ Es responsable de no generar políticas económicas y fiscales que promuevan el desarrollo de las empresas nacionales, sobre todo del principal sector económico del país: las Pymes como proveedoras de fuentes laborales y sus consecuentes aportes y contribuciones al sistema.
- ✓ Por lo tanto , es responsable de los altos niveles de empleo no registrado y sub-empleo, que ahonda aún más la brecha de la recaudación.
- ✓ Es el responsable de la falta de futuro de nuestras jóvenes generaciones, quienes emigran por falta de fuentes de trabajo.

En páginas precedentes se expresaba que existen opiniones de expertos que consideran que el Estado, en un intento de recrear la confianza, debe devolver efectivamente los fondos extraídos del Sistema Previsional. En aquellas líneas surgían los interrogantes:

Es justo? Consideramos que sí, que es un justo reclamo reparador de tanto camino político-económico errado. Es éticamente justo solicitarle al Estado lo que nos debe.

Es factible? En este aspecto opinamos que no es factible requerirlo en la actual situación. Mientras el estado mantenga sus altos niveles de endeudamiento externo le será imposible. Debería en primer lugar, desprenderse estratégicamente de su deuda externa a medida que se recupera la economía nacional y paralelamente abandonar la enquistada costumbre de recurrir permanentemente a la financiación internacional como la forma más cómoda y rápida de atender el gasto público. Obviamente, todo ello con recetas propias, que promuevan la recuperación de la empresa nacional y la venta en el mercado externo. Por otro lado es conveniente recordar también las “ adecuaciones legales ” construidas por el Estado para eludir esa responsabilidad. Porque nuestro Estado también evade y elude.

“ Los maestros de los programas estructurales de ajuste acometieron contra el sistema previsional argentino a principios de la década del noventa. Aceptando que el estado nacional había estafado a los trabajadores y jubilados, lejos de intentar poner coto a tamaña situación, pretendieron legalizarla. En lugar de exigir la devolución de los fondos defraudados, se limitó la responsabilidad de estado. Primero, en lugar de obligado directo, por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se lo transformó en mero garante (ley 24.241), para luego limitar esa responsabilidad a la recaudación del momento (ley 24.463). La maniobra ilícita quedaba así perfeccionada, no se niega el delito, pero el mismo queda sin reparación, el régimen de reparto pasa de ser una deformación legal a ser el sistema supuestamente legal; el dinero sustraído no está más, que se arregle el sistema previsional con lo que tiene y como pueda, que los jubilados y pensionados defraudados queden perjudicados y se terminó la cuestión. Para el futuro se propuso como gran panacea el régimen de capitalización individual, de modo de quitar al estado la administración de los fondos previsionales. Claro está que para ese manejo se crearon a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, sociedades anónimas vinculadas a los grandes bancos a las que le otorgó un monopolio legal con las comisiones mas caras del mundo, desvinculadas del resultado de las inversiones de fondos que realizaran, absurdamente establecidas en un porcentaje de los sueldos y rentas presuntas sobre las que se apliquen; un negocio redondo mas corrupto que muchos de los grandes escándalos de esa década ”

Pero sí puede hacerlo devolviendo la oportunidad a contar con un sistema previsional sólido, fijando nuevas políticas en materia de recaudación previsional que generen expectativas, oportunidades de crecimiento y sobre todo confianza.

A esta altura del razonamiento, en su mismo sentido, resulta interesante exponer respecto al sentido del título del presente trabajo. Obsérvese que el mismo se propone como:

LA TRIBUTACIÓN PREVISIONAL Y SU INCIDENCIA EN LOS INDICES DE DESEMPLEO, RECAUDACIÓN Y TRABAJO IRREGULAR

10- El problema del financiamiento en el Régimen Previsional Argentino. Trabajo de Edgardo Jorge Waissbein-2º Congreso Argentino de Previsión Social-Derecho

Cuando lo normal hubiese sido pensarlo como:

EL TRABAJO IRREGULAR, LOS INDICES DE DESEMPLEO Y SU INCIDENCIA EN LA RECAUDACION DE LA TRIBUTACION PREVISIONAL.

¿Por qué se plantea el presente trabajo según la primera propuesta? Porque se trata de atender la causalidad del problema y no a los síntomas. Es, reiteramos, justamente a partir de la Tributación Previsional que se debe comenzar la tarea de recomponer la confianza de la ciudadanía en el sistema, reeducándola en el sentido de concientizarla respecto a su obligación de contribuir con este sistema solidario. La recaudación debe dejar de ser una mera herramienta coercitiva, rigurosamente impositiva, para transformarse en una herramienta educativa.

Un porcentaje de aporte o contribución, es algo mucho más importante que el valor numérico que representa. Si el sistema previsional es confiable, un porcentaje alto pierde su valor relativo frente a la promesa futura y segura al derecho de la prestación.

Por el contrario, si el ciudadano no observa respuestas creíbles del sistema, cualquier propuesta será internamente desechada, y se recurrirá a la evasión y a la elusión en alto grado.

La sociedad le corresponde de esa manera al Estado en un mismo nivel de moralidad y ejemplo: primero se provee a sí mismo, y luego piensa en los demás. Tal como lo ha hecho el supuesto agente rector desde hace décadas .

Se encuentran ahora, enfrentados, enrostrándose culpas por los mutuos padecimientos e igualados en su indiferencia por el futuro nacional.

♦ *En primer lugar, que uno de los puntos esenciales del éxito y de la evolución satisfactoria de los sistemas previsionales consiste en lograr que la ciudadanía tenga **una valoración favorable y positiva de esos propios sistemas, y de los beneficios que se adquieren a través de la incorporación a los mismos**, de manera que exista, como una tendencia natural, una predisposición para estar afiliado en el sistema e ingresar las correspondientes cotizaciones. Sin esta valoración positiva de los ciudadanos, resulta difícil la eliminación de la evasión y el fraude social o, al menos, una reducción importante de sus efectos, de manera que esta consideración favorable de la sociedad, **incluida la de los poderes públicos a todos los niveles**, es requisito imprescindible para el éxito de la gestión recaudatoria que, de otro modo, se verá obligada a luchar contra un escollo que dificultará enormemente su efectividad, como es la resistencia de los ciudadanos a hacer frente a unas obligaciones que, a su juicio, no dan lugar a los derechos correspondientes.*¹¹

11 -Informe OISS -Introducción

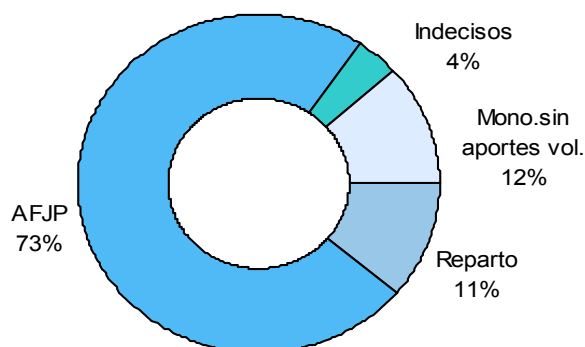
Otra deuda previsional que ha calado hondo en la clase empresaria y trabajadora argentina fue la obligatoriedad encubierta de tener que aceptar como administrador, de los fondos previsionales aportados a través de una vida laboral, al capital privado sin retorno posible. Las cifras actuales demuestran en resultado de tal medida. En nuestra opinión, pese a su mal desempeño en condiciones monopólicas, actualmente el Estado debería estar en condiciones de competir en el mercado con las AFJP en lo que hace a regímenes de capitalización, manteniendo el reparto para los cotizantes de menores aportes o que no cumplan la antigüedad requerida al momento de jubilarse.

De allí que consideramos apropiado liberar el plazo de opción y permitir el regreso al régimen público a quien así lo desee, pues la medida impuesta atenta contra el derecho de la propiedad privada.

**Cuadro N° 2. Cantidad de cotizantes según Régimen Previsional.
Agosto de 2005**

Régimen previsional	Agosto 2005	Variación mes anterior (%)	Variación año anterior (%)
Total	6.005.305	1,8	11,6
Reparto	660.560	1,2	6,1
Capitalización	4.403.022	2,0	13,3
Indecisos	243.720	0,1	8,6
Monotributistas sin aportes voluntarios	698.003	1,6	8,2

**Gráfico 4.
Cantidad de cotizantes según régimen previsional**



Total de cotizantes: 6 millones

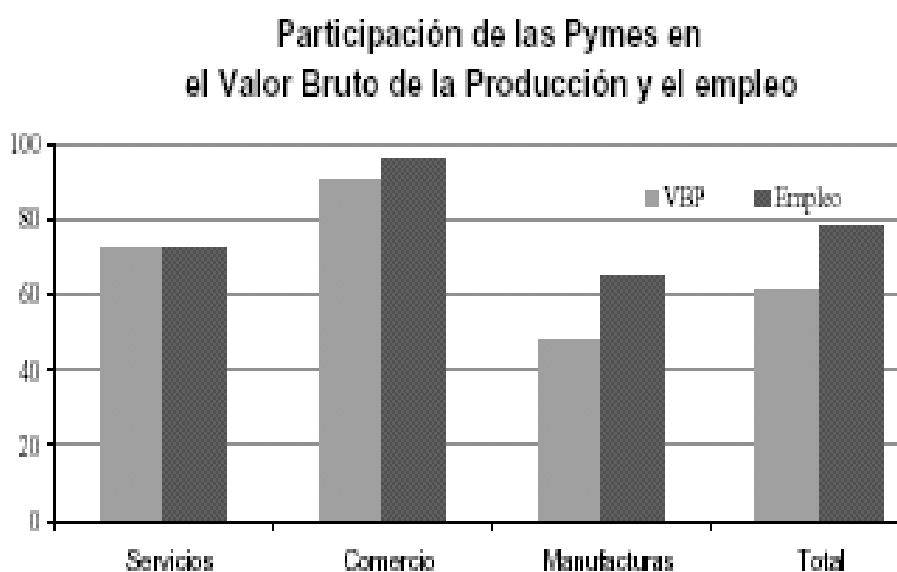


CAPITULO 5

LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO REGULAR EN EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO DE UN PAIS.

5.1. Cómo ayudar a revertir el proceso?

Ante todo merece destacarse el relevante papel que en la generación de empleo y de valor agregado tienen las Pymes en la economía en su conjunto. De ahí la relevancia de mantener condiciones y políticas que preserven y alienten su desarrollo. Las Pymes del comercio y de servicios generaron en el 2003 el 90% y 72% del valor agregado respectivamente en sus sectores, en el caso de las PyMEs (pequeñas y medianas empresas industriales de hasta 200 ocupados) fueron productoras del 48% del valor agregado industrial. En cuanto al empleo los indicadores reflejan aún más su preponderancia, ya que las Pymes de comercio, servicios e industrias proveían el 96%, 72% y 65% del empleo total de la economía respectivamente.



Fuente: CENI, "La inserción de las Pymis argentinas en la economía global"

En definitiva el sector de empresas Pymes generó en el año 2003 el 78% de los puestos de trabajo y el 61% del valor agregado de la economía nacional total.¹²

Estas cifras, como se expresara anteriormente, son altamente indicadoras de que las PyMEs tienen una gran capacidad de generar puestos de trabajo. Pero para ello primero deben existir.

La esperanza de recuperación económica y de pleno empleo debe generarse, en una primera etapa, poniendo énfasis en su potencialidad de desarrollo de dicho sector y extendiendo en segunda instancia, de convenir, las mismas prerrogativas al resto del empresariado nacional.

12- Las PyMEs Argentinas- Mitos y Realidades- ABAPPRA -Pág.34

En primer lugar deberá tenerse en cuenta que actualmente un amplio porcentaje de este sector se encuentra encuadrado en el Régimen Simplificado del Monotributo generalmente en una escala que no responde a su realidad económica.

Recordemos que la ausencia de proporcionalidad entre lo aportado y lo percibido generó en su momento el abandono masivo de aporte a través de las categorías más altas de autónomos. De esta manera se acható aún más la recaudación de este segmento.

La medida de instalar para los pequeños contribuyentes un régimen integrado de tributos impositivos y previsionales por medio del denominado Monotributo, poco aportó al sistema de seguridad social. También aquí se observa una tibia o nula fiscalización. La mayoría de las Pymes se colocan en las categorías más bajas de la escala generando en consecuencia también escaso ingreso impositivo, a lo que se suma la alta evasión.

Por lo tanto hay que generar medidas fiscales que motiven a esta franja a recategorizarse en escalas de ingresos acordes a las ventas reales.

En este sentido se considera propicio generar una reforma en el régimen Previsional autónomo y en el del Monotributo que permita un aporte previsional mayor a un régimen de capitalización del Estado o privado y un aporte también mayor a las Obras Sociales adheridas al sistema.

De esta manera coexistirían en el mercado dos sistemas de capitalización, el privado y el público, el cual mantendría a su vez el sistema de reparto para los contribuyentes que aportaran en las escalas mas bajas o no cumplieran con los requisitos de antigüedad, aportes y edad.

A su vez se considera imprescindible adecuar en las mayores escalas del régimen del Monotributo la relación proporcional entre el componente impositivo y el previsional de manera que el contribuyente que opte por pagar más, sienta que su mayor aporte redunda en un crecimiento proporcional de su cuenta del sistema previsional público o privado y a su Obra Social, mejorando en este último caso el nivel de las prestaciones médicas recibidas. Esta adecuación debería ser progresiva hasta equiparar el aporte del trabajador autónomo a quien debería, a su vez, adicionársele la posibilidad de aportar a una Obra Social.

Obviamente este mayor aporte proporcional deberá tener su correspondencia en los haberes llegado el momento de solicitar la prestación jubilatoria, por lo que en este sentido deberán derogarse las disposiciones que determinan en contrario. Obsérvese que actualmente un Monotributista encuadrado en categoría "M" pagando \$ 560.- aporta el mismo importe en material previsional y tiene, en principio, el mismo beneficio jubilatorio que el encuadrado en la categoría "F". El aporte adicional de \$ 33.- no resulta suficiente para generar una importante expectativa respecto de una futura prestación diferencial.. El actual esquema responde evidentemente a la actitud del estado de desprenderse de su rol de garante de este derecho constitucional.

Teniendo en cuenta la alta evasión en el Régimen del Monotributo se considera oportuno reformular los componentes impositivos, previsionales y de obras sociales de

manera de no alterar en su conjunto los importes cobrados hasta ahora, pero sí en su distribución. La intención es motivar al contribuyente con una nueva distribución que favorezca los aportes a sus fondos previsionales capitalizables públicos (cuya creación se impulsa desde esta propuesta) o privados y de obra social.

Si bien la columna de aporte impositivo es la que soporta la merma, se considera que una auto-reubicación generada por los contribuyentes compensaría los actuales ingresos al incorporarse mayor número de contribuyentes, actualmente evasores. En síntesis ingresará menor componente impositivo pero se rescatará a un amplio nivel de contribuyentes que se verán atraídos ante la posibilidad de recuperar su posición previsional y sanitaria.

Por otro lado, el sistema previsional contaría con nuevos ingresos diferenciales para competir con el sector privado en materia de aportes capitalizables, dándole así a las partes que se disputan el mercado –Estado/ AFJP- la oportunidad de comprobar la eficiencia que pregonan.

A continuación se propone una serie de modificaciones acordes con la idea principal, lo cual no quiere decir que sea la única, pero sí indicadora del estilo de reforma que se consideraría adecuada. Se sugiere entonces la siguiente redistribución:

MONOTRIBUTISTAS							
CATEGORIAS	INGRESOS BRUTOS	COMPONENTE IMPOSITIVO ACTUAL	COMPONENTE IMPOSITIVO SUGERIDO	COMPONENTE PREVISIONAL ACTUAL	COMPONENTE PREVISIONAL SUGERIDO	COMPONENTE OB.SOCIAL ACTUAL	COMPONENTE OB.SOCIAL SUGERIDO
A - F	\$ 12.000.-	\$ 33.-	\$ 28.-	\$ 35.-	\$ 35.-	\$ 24.44	\$ 30.-
B - G	\$ 24.000.-	\$ 39.-	\$ 34.-	\$ 35.-	\$ 35.-	\$ 24.44	\$ 30.-
C - H	\$ 36.000.-	\$ 75.-	\$ 70.-	\$ 35.-	\$ 35.-	\$ 24.44	\$ 30.-
I	\$ 48.000.-	\$ 118.-	\$ 73.-	\$ 35.-	\$ 75.-	\$ 24.44	\$ 30.-
D	\$ 48.000.-	\$ 128.-	\$ 78.-	\$ 35.-	\$ 80.-	\$ 24.44	\$ 30.-
J	\$ 72.000.-	\$ 194.-	\$ 99.-	\$ 35.-	\$ 95.-	\$ 24.44	\$ 60.-
E	\$ 72.000.-	\$ 210.-	\$ 115.-	\$ 35.-	\$ 95.-	\$ 24.44	\$ 60.-
K	\$ 96.000.-	\$ 310.-	\$ 175.-	\$ 35.-	\$ 105.-	\$ 24.44	\$ 90.-
L	\$ 120.000.-	\$ 405.-	\$ 230.-	\$ 35.-	\$ 115.-	\$ 24.44	\$ 120.-
M	\$ 144.000.-	\$ 505.-	\$ 290.-	\$ 35.-	\$ 125.-	\$ 24.44	\$ 150.-

Obs.: Actualmente el importe de \$ 24,44 cubre al titular y cada integrante adicional del grupo primario adiciona la suma de \$ 22,22.-

Obs. a las sugerencias: Se propone un importe de \$ 30.- por integrante p/O..Social.
 Categorías A-B-C-D y F-G-H-I con un titular de obra social
 Categorías J y E un titular más un integrante del grupo familiar
 Categoría K: un titular más 2 integrantes del grupo familiar
 Categoría L : un titular más 3 integrantes del grupo familiar
 Categoría M: un titular más 4 integrantes del grupo familiar

Los niveles que mantienen el componente previsional en \$ 35.- deberían adicionar los \$ 33.- como en el actual régimen. El resto ya lo compensaría con su mayor cotización.

Esta propuesta implica una pérdida para el componente impositivo. Sin embargo en la práctica el sistema previsional debe ser asistido por esta área y por otro lado un mayor número de monotributistas recategorizados en niveles más altos tendería a estabilizar la recaudación registrada actualmente por este concepto, ya que la evasión es muy alta.

Una vez “ reincorporado al sistema ” el aporte impositivo y previsional real del dueño, resultará necesario hacer lo mismo con el correspondiente a sus empleados no declarados o declarados parcialmente. Una auto-reubicación en niveles más acorde a sus reales ingresos le permitirá a los Monotributistas reconocer la existencia de dicho personal. También deberá tenderse a motivar incorporaciones nuevas en el caso de no tenerlo realmente..

En materia de aportes y contribuciones se sugiere para las PyMEs un tratamiento diferencial en base a subsidios. Se utiliza este término pues el empleador debe internalizar la idea que se lo está ayudando a recuperarse de los errores económicos sufridos. Se estima que a partir de un piso mínimo de ingresos anuales de \$48.000.- se podría justificar la tenencia de personal en relación de dependencia y ser acreedor a subsidio en materia de aportes y contribuciones.

Veamos los últimos datos publicados en materia de evasión previsional.

Fuente INDEC

Empleo no registrado^{1/}. Porcentaje de asalariados de 18 años y más sin descuento jubilatorio, por tamaño de establecimiento^{2/}

Fuente: Indec

Area geográfica	Primer semestre de 2004								
	Tamaño de establecimiento								
	TOTAL	Servicio doméstico en hogares particulares	Una persona	De 2 a 5 personas	De 6 a 25 personas	De 26 a 100 personas	De 101 a 500 personas	De 501 y más personas	Sin especificar
Total 28 aglomerados	47,8	94,3	68,5	76,1	51,3	21,6	12,1	12,8	41,9
Aglomerados del interior	48,4	95,2	83,2	76,9	50,6	21,2	14,1	21,2	38,8
Región Gran Buenos Aires	47,4	93,6	57,8	75,5	51,8	22,0	10,6	8,0	44,3
Ciudad de Buenos Aires	35,7	88,0	30,9	54,6	41,8	21,9	12,4	9,9	37,3
Partidos del GBA	51,7	95,1	70,9	81,7	54,5	22,0	9,7	6,4	46,7
Región Cuyo	48,8	98,5	60,7	80,0	48,8	20,9	19,0	45,3	45,8
Gran Mendoza	45,7	99,1	59,3	79,6	46,7	19,5	12,1	19,8	46,5
Gran San Juan	50,4	96,6	68,8	80,6	51,8	20,5	33,5	27,7	37,1
San Luis-El Chorrillo	58,5	100,0	0,0	80,8	50,0	25,9	21,1	82,5	45,7
Región Noreste	56,3	98,2	96,2	82,8	61,9	27,7	15,4	11,6	41,4
Corrientes	59,5	100,0	96,2	89,1	71,9	31,3	13,5	0,0	45,5
Formosa	54,0	98,1	100,0	87,8	63,5	20,3	4,6	0,0	30,1
Gran Resistencia	57,9	98,1	83,8	80,1	58,9	31,6	21,0	19,5	51,5
Posadas	51,8	96,8	95,7	78,0	54,8	22,2	13,6	7,4	35,4
Región Noroeste	54,1	96,5	83,5	85,6	58,0	27,0	15,7	11,1	46,9
Gran Catamarca	48,2	92,3	100,0	81,4	53,0	20,7	7,9	17,8	35,8
Gran Tucumán - Tafti Viejo	58,1	99,3	71,2	86,5	59,1	34,8	20,3	11,1	53,4
S.S. de Jujuy - Palpalá	55,5	100,0	80,4	85,8	66,0	23,0	22,2	19,0	37,0
La Rioja	47,7	100,0	100,0	84,1	49,0	27,0	5,1	11,9	49,9
Salta	54,4	92,3	86,4	86,1	57,9	21,7	13,0	0,0	77,1
Santiago del Estero y La Banda	50,8	94,0	92,7	85,1	56,2	28,3	15,1	6,4	42,9
Región Pampeana	46,6	92,6	83,8	73,9	47,5	18,2	11,7	9,0	37,3
Bahía Blanca - Cerri	44,9	90,7	86,7	67,0	33,2	16,3	4,2	16,4	32,9
Concordia	57,5	100,0	100,0	81,1	55,1	31,6	12,1	0,0	55,7
Gran Córdoba	53,4	91,0	80,1	74,7	49,0	26,5	17,5	7,1	38,9
Gran La Plata	40,7	92,7	96,8	78,4	48,7	12,7	11,6	11,8	30,0
Gran Rosario	46,5	96,5	75,6	76,4	52,2	16,8	11,0	8,1	38,1
Gran Paraná	37,7	98,4	80,8	55,5	35,6	8,8	9,5	0,0	34,5
Gran Santa Fe	47,3	92,1	70,4	74,9	50,6	17,9	7,1	8,1	44,3
Mar del Plata - Batán	42,1	90,4	94,0	69,5	44,9	15,5	8,0	2,6	37,7
Río Cuarto	54,3	86,7	76,7	79,3	43,1	25,8	20,2	4,9	51,3
Santa Rosa - Toay	38,7	88,5	91,2	62,9	36,9	16,9	9,1	12,2	41,4
Región Patagónica	30,7	96,0	57,9	53,4	30,9	13,9	10,1	17,8	24,7
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	27,7	89,0	41,4	51,9	25,1	8,4	6,1	21,6	30,4
Neuquén - Plottier	36,9	98,0	59,5	67,1	35,5	16,3	11,1	18,3	33,5
Río Gallegos	17,7	100,0	49,0	37,7	22,4	4,2	0,0	9,9	13,4
Ushuaia - Río Grande	31,5	96,2	67,3	35,1	32,8	18,9	17,6	0,0	30,9
Aglomerados de 500.000 y más habitantes	47,6	93,9	64,6	75,9	51,5	21,7	11,4	8,7	42,6
Aglomerados de menos de 500.000 habitantes	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7

Nota : 1/ Se toma para el cálculo del empleo no registrado a los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según Ley N° 24.241)

y se descuentan los individuos de edad desconocida.

2/ Las personas que prestan servicio doméstico en hogares particulares se los agrupa individualmente.

Como se puede observar el mayor porcentaje de empleo no registrado se da en los tres primeros niveles:

1	empleado	68,50%
2 a 5	empleados	76,10%
6 a 25	empleados	51,50%
26 a 100	empleados	21,60%
100 a 500	empleados	12,10%
mas de 500	empleados	12,80%

A partir del tercero se observa una tendencia a la disminución mientras que en el cuarto la diferencia se acentúa en un 58% respecto al anterior. En este nivel nos encontramos con una empresa mediana cuyos costos laborales no inciden tan drásticamente.

Por lo tanto parecería adecuado proponer instrumentar medidas para que sobre todo las empresas de los primeros 3 niveles se reincorporen al sistema, y procedan a regularizar a sus empleados de manera que estos puedan acceder a los beneficios sociales inherentes a sus derechos. Y si resultan lo suficientemente adecuadas tal vez motiven a estas PyMEs a reabsorber la mano de obra desocupada generándole un amplio respiro al Estado en materia de subsidios a la indigencia, reactivando el mercado interno y colaborando con el tan necesario proceso de capacitación en un intento de recuperar la calificación profesional de la clase trabajadora argentina .

La obligatoriedad de incluir , a partir de la reforma al personal del contribuyente monotributista en el denominado Régimen General, elevó en un 400% promedio el ingreso que por aportes y contribuciones debía efectuar con el régimen anterior en que abonaba escasamente \$ 80.- por empleado.

Lo irrisorio de la suma, la imposibilidad de imputación de los pagos y el rechazo que tal situación generaba en las Obras Sociales por los escasos ingresos que el sistema les otorgaba, determinó la vuelta al antiguo régimen y con ello una vuelta al empleo no registrado.

Por lo tanto es altamente probable que, una vez reubicado en una escala de ingresos acorde con sus ventas y erogaciones, el empleador PYME monotributista se convenza de la conveniencia de registrar a su personal si a cambio se le ofrece un sistema accesible en base a subsidios por su esfuerzo y castigos por su abuso.

Su esfuerzo consistirá en reincorporar a sus trabajadores al sistema registrado y contratar nuevo personal, por lo cual se le otorgará en principio, en calidad de subsidio, una quita en los aportes y contribuciones, en forma proporcional a su tamaño .

Las únicas condiciones del subsidio serían otorgarse únicamente cuando el empleador amplía su plantel con referencia a un año base, para contratos de trabajo de 8 horas de tiempo indeterminado , a partir de la conclusión del período de prueba y cuando sus ingresos brutos anuales son acordes al coste de su planta de personal según las categorías indicadas. De esta manera se evitará los efectos de los contratos precarios, se combatirá la eventualidad fingida, la sub-ocupación, la regularización parcial y se promoverá el trabajo a largo plazo necesario para concretar la capacitación del empleado.

Si el sector fue prácticamente barrido en una década parecería conveniente pensar en un Plan de Recuperación de Empleo que abarque ese período o tal vez uno menor de 7 años, habida cuenta que ya se vislumbran algunas señales de recuperación.

Previo a esquematizar lo sugerido en este trabajo en materia de subsidios sobre aportes y contribuciones previsionales para las PyMEs nacionales, nos detendremos en la siguiente calificación que define por ramos de actividad los tamaños.

TIPO	COMERC.Y SERVICIOS	INDUSTRIA
Micro	Hasta 3 empleados	Hasta 10 empleados
Pequeña	Entre 4 y 15 empleados	Entre 11 y 50 empleados
Mediana	Entre 16 y 100 empleados	Entre 51 y 300 empleados

Fuente: Carlos Cleri-Seminario Empresas Familiares y PyMEs-Universidad Nacional De Mar del Plata

Atento a las categorías de Monotributo que se propone modificar, la clasificación anterior debería desagregarse en mayores niveles de acuerdo a una relación Ingresos Brutos/cantidad de empleados, mínimamente aceptable.

SUBSIDIOS FISCALES A PyMEs ARGENTINAS							
CATEGORIAS	CANTIDAD EMPLEADOS	INGRESOS BRUTOS ANUALES DESDE	REDUCCION PORCENTUAL APORTES Y CONTRIBUC. PERSONAL - DE 45 AÑOS	REDUCCION PORCENTUAL APORTES Y CONTRIBUC. PERSONAL + DE 45 AÑOS	CONDICION: JORNADA LABORAL	CONDICION: TIPO DE CONTRATO	OTRAS CONDICIONES
Micro	1	\$48.000.-	75 %	85 %	8 hs.	Indeterminado	Pasada prueba
Micro	2	\$72.000.-	70 %	80 %	8 hs.	Indeterminado	Pasada prueba
Pequeña	3-4	\$ 96.000.-	65 %	75 %	8 hs.	Indeterminado	Pasada prueba
Pequeña	5-6	\$120.000.-	60 %	70 %	8 hs.	Indeterminado	Pasada prueba
Pequeña Y Mediana	7-300	\$144.000.-	50 %	60 %	8 hs.	Indeterminado	Pasada prueba
Grande	301 de 500		Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio
Grande	Más de 300		Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio	Sin subsidio

Los dos últimos niveles estarían excluidos del beneficio por tratarse de grandes empresas, en las cuales el costo laboral es de menor significación y por haber sido las principales beneficiarias del régimen de la década del 90. De esta manera se contribuye a una mayor equidad y compensación en la incidencia relativa que los costos laborales han tenido para cada tipo de empresa. Se estima que en diez años de la anterior

década, las compañías -de la industria y el agro- se quedaron con 34.424 millones de pesos.

La extensión de la reducción al aporte del empleado ayudará a incrementar el sueldo de bolsillo y a morigerar durante el período del plan la transferencia de los aumentos de salarios al precio final generando inflación.

Se estima conveniente asimismo complementar estas medidas adecuando en los mismos porcentajes para cada escala, los importes que en materia de indemnizaciones laborales deberían pagar estas 5 categorías de PyMEs.

Teniendo en cuenta el altísimo nivel de trabajo irregular en este tipo de empresas se considera que este beneficio sumará en materia de ingresos previsionales en lugar de restar por aplicación generalizada.

Como castigo el empleador beneficiario que no cumpliera regularmente con los pagos comprometidos perdería el beneficio otorgado en forma retroactiva, debiendo ingresar al Estado las diferencias respecto al 100% de las tasas vigentes sobre base de jornadas de 8 hs. con más el interés resarcitorio correspondiente. La misma sanción le correspondería si se le detecta nuevo personal sin registrar.

Sería en consecuencia necesaria una permanente fiscalización sobre tales ingresos, con algún tipo de flexibilidad que responda a la realidad empresarial actual y que tienda a mantener al empleador dentro del sistema, pero que no denote falta de control.

En este sentido se coincide lo expresado en agosto del presente año por el actual Ministro de Trabajo quien adelantó que el Gobierno, en el marco del Programa por el Empleo Registrado, destinará el año próximo 30 millones de pesos adicionales a controlar que las empresas no contraten personal en negro, y aclaró que la idea es "establecer un sistema mediante el cual todas las empresas, todos los años, sean inspeccionadas al menos una vez".

Cualquier programa o plan que se instrumente, debe ser permanente monitoreado, de manera de no descansar en lo que se espera de la otra parte, en este caso el contribuyente. Se reitera que el Estado tendrá una ardua tarea para revertir el actual estado de la evasión y elusión. Los métodos agresivos son contestados con gran repliegue y los blandos con indolencia, por lo tanto también aquí habrá que apelar al equilibrio y a la función instalar en los empleadores la imagen educadora del cambio real.

Obviamente de dicho monitoreo deberán surgir los ajustes o correcciones que el estudio de campo arroje. Sería pretencioso colocarse en situación de pensar que cualquier medida que se promueva estará exenta de errores y que será aceptada en primera instancia con confianza. Teniendo en cuenta que el intento tendrá como principal obstáculo la indiferencia y el escepticismo, requerirá entonces del tiempo necesario para su maduración en la conciencia de la población tributaria y posterior adaptación económica, mental y financiera.

*“ Del análisis de la normativa de la última década en el ámbito de la recaudación de la Seguridad Social, se observa que en Argentina se han sucedido una multiplicidad de cambios organizativos, lo que sin duda ha tenido efectos perjudiciales en la **consecución de los objetivos perseguidos**. Los sistemas de gestión precisan de un tiempo mínimo, desde el momento en que se implantaron hasta que puedan ofrecer en su totalidad los potenciales resultados que encierran. ”* ¹³

Será necesario entonces someterse decididamente a leyes de movimiento y cambio que nos permitan en primer lugar accionar, movernos en el sentido de encontrar las respuestas que nuestro país necesita de acuerdo a sus propias características. Generar nuevas ideas, experimentando una y otra vez sobre ellas, analizando el porqué de los errores en los primeros resultados y volviendo a promover las experiencias corregidas hasta descubrir los grandes errores nacionales que no hemos podido, como país, percibir y concientizar como causales de nuestros permanentes desequilibrios, y finalmente: cambiar.

Habremos entonces superado agoreras miradas sobre nuestra idiosincrasia y porvenir manifiestas en expresiones tales como:

“La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo...El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición...Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] a nivel mundial”¹⁴

13- Informe OISS

14-Alain Touraine, conferencia acerca de Argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002).

5.2. Breve comparación de políticas de recuperación del nivel de empleo

aplicados con éxito en otros países.

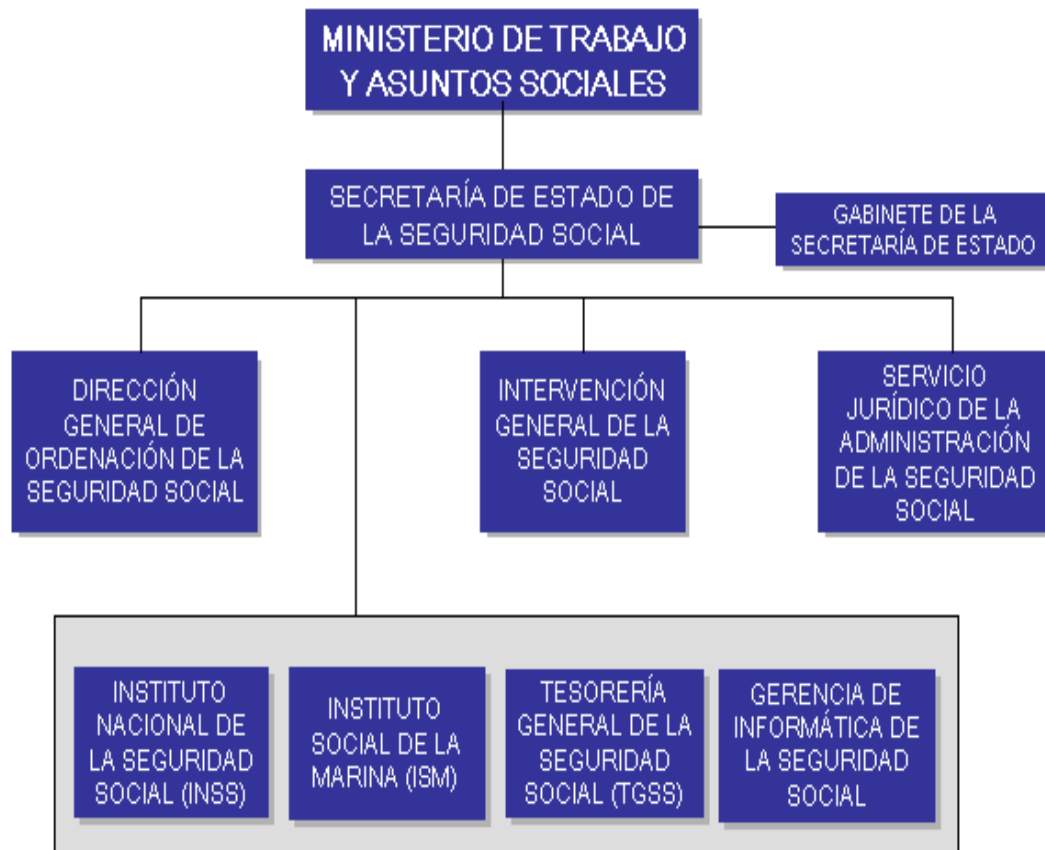
Para un amplio espectro de la doctrina tal vez el referente más importante en la relación empleo-crecimiento-previsión social, sea en los últimos años el Sistema de Seguridad Social Español.

Sus 200 años de existencia lo encuentran fortalecido, modernizado, y autofinanciado.

“ Es un sistema que parte del modelo de Bismarck contributivo y profesional, al que se la han incorporado propiedades del modelo anglosajón siendo el resultado un modelo mixto e integrado que responde ampliamente al modelo europeo de Seguridad Social. Se realizó progresivamente una adaptación de su estructura organizativa y financiera a las nuevas formas de organización de evolución de la estabilidad en el empleo y las necesidades sociales. La gestión del Sistema de Seguridad Social se atribuye a entes públicos con personalidad propia adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Seguridad Social Tiene una Tesorería General, que es una Institución donde se unifican todos los recursos económicos y la administración del Sistema de Seguridad Social, con competencias en materia de inscripción de empresas, registro de los trabajadores, gestión y control de las cotizaciones y recaudación de cuotas y demás recursos financieros. Cuenta además con un Instituto nacional de la Seguridad Social que es una entidad gestora con competencias sobre el reconocimiento, gestión y control sobre la economía del Sistema de Seguridad Social y el reconocimiento del derecho a la asistencia médica, no importando si la legislación aplicable es de naturaleza nacional o internacional. Por lo que al igual que en otros países europeos se le da también asistencia médica a los extranjeros que se encuentran de paso por el país. Cuenta con un sistema computarizado que ofrece una información amplia a los usuarios, pues una de sus normas es la accesibilidad y transparencia, por ello los puntos de contacto con los ciudadanos son numerosos y lo hace sus Sistema muy eficiente.”¹⁵

15- Moreno María Elena-García Leyvis.-Monografía sobre el Sistema de Seguridad Español

Su sistema se destaca por ser centralizado e independiente administrativa y financieramente del resto del sistema tributario español según el siguiente esquema:



España centró su atención en subsidiar, como corresponde, su propia problemática.

Para ellos el desempleo se acentuaba sobre todo en la descalificación profesional que la falta de demanda generó en sus “parados”.

La mayor gravitación de este aspecto, recaía a su vez en los jóvenes y en las mujeres, quienes tienen serios inconvenientes de discriminación a la hora de acceder a un puesto de trabajo. Luego de una amplia recuperación mantienen aún hoy subsidios para regular el problema.

Actualmente se recrearon las medidas que consideran apropiadas en lo que denominan “Programa de fomento de empleo 2003” el que se podrá analizar en párrafos posteriores.

Con relación al análisis de estas medidas en materia de promoción de empleo a través de subsidios en las contribuciones salariales, o cuota empresarial como ellos denominan, pareciera más prudente, en lugar de interpretar y sintetizar, transcribir literalmente la información que, para el punto que nos interesa, surge de la página Web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, con la intención de no desvirtuar su contenido. A partir del siguiente párrafo se podrá entonces acceder a la propuesta en forma directa: (algunos remarcados en **negrita** nos pertenecen)

“2.1. Medidas de fomento del empleo con incentivo económico

El mercado de trabajo español en los últimos años había alcanzado un grado de temporalidad excesivo que introducía algunas disfunciones en materia de prevención del desempleo, de optimización de la formación profesional y del desarrollo de actividades productivas que requerían innovación, experiencia prolongada y continuidad en las actuaciones. **Por otra parte, se consideraban elevadas las indemnizaciones derivadas de los costes de despido.**

En relación con esta situación **se han adoptado diversas iniciativas que confluyen en la promoción de la contratación de carácter indefinido.** De una parte, los Agentes Sociales suscribieron en 1997 el "Acuerdo de Estabilidad". Por otra parte, el Gobierno recogió las iniciativas de los Agentes y elaboró diversas normas con rango de Ley, incentivadoras de la contratación estable.

La Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida y la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, **por las que se regulaban incentivos en materia de seguridad y de carácter fiscal, respondían a este objetivo.**

A partir de estas leyes se desarrollan **medidas que propician la estabilidad y la prevención del desempleo, a través de la contratación indefinida,** paralelamente a la atención a los colectivos con mayores dificultades, como es el caso de los desempleados de larga duración, los jóvenes, las mujeres, los discapacitados y los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años.

Además, se podrán transformar en indefinidos, acogiéndose a esta medida, aquellos contratos temporales vigentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, o en el primer año de la aplicación de dicha Ley.

Por otra parte, la Ley 63/97 regula que estos contratos se acogerán a la indemnización por despido improcedente, a la que se refiere el artículo 53.5 del Estatuto de los Trabajadores, de 33 días por año de servicio, hasta un máximo de 24 mensualidades. Anteriormente, la indemnización por despido improcedente en todos los casos se fijaba en 45 días por año, con un límite máximo de 42 mensualidades.

A partir de la experiencia adquirida en la aplicación de estas medidas, las leyes de acompañamiento de los presupuestos o normativas específicas han incluido nuevos supuestos como la contratación a tiempo parcial estable y han modulado los incentivos, primando la contratación inicial o propiciando los contratos para mujeres **o fomentando el envejecimiento activo.**

Los incentivos de las medidas que se enuncian a continuación son compatibles con otras ayudas públicas, si no se supera el 60% del coste salarial anual del contrato que se bonifica.

La [Ley 12/2001](#) establece los nuevos colectivos con los que puede concertarse, a partir del 4 de marzo de 2001, el contrato para el fomento de la contratación indefinida:

- Los jóvenes de dieciséis hasta treinta años.
- Las mujeres contratadas en profesiones de bajo índice de empleo femenino.
- Los mayores de cuarenta y cinco años.
- Los desempleados inscritos durante seis o más meses.
- Los minusválidos.
- Los trabajadores que, en la fecha de celebración del nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida, estuvieran empleados en la misma empresa mediante un contrato de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos, celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003.

La [Ley 53/2002](#), de 30 de diciembre, aprueba el programa de fomento del empleo para el año 2003, incluyendo a las medidas que se relacionan en las páginas siguientes

PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO. 2003*

[Ley 53/2002](#), de 30 de diciembre, (BOE de 31 de diciembre de 2002)

Colectivo de desempleados		Bonificación cuota empres. a Seg.Soc. por cont. comunes		Duración de la bonificación
Contratación indefinida inicial, a tiempo completo o parcial				
Parados durante 6 o más meses ^{1,3}		20%	30% ²	24 meses
Mayores de 45 años y hasta los 55 ^{1,3}		50% 45%	60% ² 55% ²	12 primeros meses Resto de vigencia
Mayores de 55 años y hasta los 65 ^{1,3}		55% 50%	65% ² 60% ²	12 primeros meses Resto de vigencia
Perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción ¹		50% 45%	60% ² 55% ²	12 primeros meses De 13º a 24º mes
Desempleados participantes en el programa que contempla la renta activa de inserción ¹	Mayores de 45 años y hasta los 55	65% 45%	75% ² 55% ²	24 primeros meses Resto de vigencia
	Mayores de 55 años y hasta los 65	65% 50%	75% ² 60% ²	24 primeros meses Resto de vigencia

Mujeres entre 16 y 45 años ¹		25%	24 meses
Mujeres, en profesiones de bajo índice de empleo femenino ^{1,3}	Mayores de 45 años o paradas durante > de 6 meses ¹	70% 60%	12 primeros meses Del 13 ^{er} al 24 ^o mes
	Menores de 45 años en paro durante < de 6 meses ¹	35%	24 meses
Paradas contratadas en los 24 meses siguientes de tener un hijo		100%	12 meses
Perceptores del subsidio por desempleo en favor de trabaj. incluidos en el Reg. esp. agr. de la Seg. Soc. ¹		90% 85%	12 primeros meses Del 13 ^{er} al 24 ^o mes
Contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial			
Desempleados en situación de exclusión social contratado por empresas y entidades sin ánimo de lucro		65%	24 meses
Víctimas de violencia familiar		65%	24 meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos			
Contratos de duración determinada y temporales celebrados antes del 1/1/2003 y transformados antes del 31/12/03; y los formativos, de relevo y de sustitución, cualquiera que sea la fecha de su celebración		25%	24 meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos a jornada parcial			
Contratos de prácticas o relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial, manteniendo como mínimo la duración de la jornada ³		25%	24 meses
Trabajadores ocupados con contrato indefinido			
Trabajadores de 60 o más años, con 5 o más años de antigüedad en la empresa, con contrato indefinido		50% x 5 años de antigüedad (10 puntos porcent. de incremento, hasta 100%, x cada año de más) ⁴	Vigencia contrato

Fecha de elaboración del cuadro: 22/01/03.

(1) Si es el primer contratado por un trabajador autónomo en alta desde antes del 2/1/2002 la bonificación de cuotas se incrementa en 5 puntos porcentuales.

(2) Cuantía de la bonificación de cuotas en caso de que la contratación se realice a tiempo completo con una mujer. A esta cuantía se le puede sumar, en su caso, el incremento de la nota nº 1.

(3) Estos colectivos pueden, además, concertar el contrato para el fomento de la contratación indefinida, el cual tiene establecida una indemnización de 33 días de salario por año de servicio (máximo 24 mensualidades) en el supuesto de despido disciplinario improcedente. Los colectivos que pueden concertar el contrato para el fomento de la contratación indefinida son: los jóvenes de dieciséis hasta treinta años, las mujeres contratadas en profesiones de bajo índice de empleo femenino, los mayores de cuarenta y cinco años, los desempleados inscritos durante 6 o más meses y los trabajadores que, en la fecha de celebración del nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida, estuvieran empleados en la misma empresa mediante

un contrato de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos, celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003.

(4) Salvo por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

(*) Las bonificaciones son incompatibles entre sí, debiendo el beneficiario optar por las correspondientes a sólo uno de los supuestos en los que se halle incluido un mismo trabajador.

El fomento de la contratación de trabajadores discapacitados se mantiene en los mismos términos que en 2002. "

España se vio afectada en el período 1975 -1985 por la pérdida de un millón de puestos de trabajos , sobre todo por lo que han llamado crisis energética debido a la reconversión industrial y a un crecimiento demográfico rápido afectado por la creciente inmigración.

Como consecuencia España alcanza en 1972 el 18,40% de desempleo y en 1993 -1994 alcanza el 20%. Actualmente gracias a las medidas que implementaron para su especial caso dichas tasas han descendido hasta alcanzar niveles acordes ala Comunidad Europea y a su situación particular.

Los incentivos se destacan principalmente en las áreas que a ellos les interesa rescatar. Es particularmente interesante el 10% adicional de bonificación en la cuota empresarial cuando se contrata a mujeres y las altas bonificaciones que se otorgan en personas próximas a jubilarse o mayores de sesenta años. Desde nuestro parecer son medidas inteligentes pues, en primer lugar, se adaptan a las mayores expectativas de vida y a los deseos de muchos adultos capaces de prolongar su vida laboral, y en segundo término se combate la discriminación por edad promoviendo a su vez mayores ingresos al Sistema de Seguridad Español por parte de aquellos mayores cercanos a la prestación jubilatoria, los que normalmente no aportan en sus últimos años por ser discriminados laboralmente.

Estas medidas son de aplicación general y en diferentes períodos o escalas a partir de la adhesión y sobre todo garantizan en muchos casos la continuidad del beneficio durante toda la vigencia del contrato laboral. Ello quita incertidumbre al empresario y la convocatoria gubernamental le ofrece seguridad jurídica.

Finalmente rescatamos como los españoles, se han detenido dentro de su marco laboral, a observar la incidencia en el desempleo que provocan las altas indemnizaciones por despido no justificado.

En nuestro país la falta de adecuación a la realidad, sobre todo de las PyMEs ha resultado en la siguiente ecuación:

derechos del trabajador + industria del juicio = altísima tasa de desempleo

No dudamos que existen los marcos adecuados para debatir y consensuar criteriosamente el efecto que en nuestra economía produce la sumatoria del primer término de la ecuación. Como último comentario respecto a la información anterior, consideramos que el alto paro de este país, si bien representó para ellos una época de

gran convulsión social, no se puede comparar en un mismo nivel al efecto producido por el flagelo de la desocupación en nuestro país donde el grado de indigencia producida es mucho mayor, debido a la transferencia que en la última década se produjo de la riqueza nacional, representado por el capital de las empresas argentinas hacia empresas extranjeras, problema que ellos, sabiamente, no se han auto-generado.

Observado un modelo europeo convendría ahora analizar algún caso de nuestra región. Para ello recurriremos en principio al siguiente cuadro de la OIT:

CUADRO 1-B

AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO. Primer trimestre 2000 - segundo trimestre 2005 (porcentajes)

Países	2000					2001					2002					2003					2004					2005	
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II
TOTAL PAÍSES a/																											
1/	8,7	8,5	8,2	7,4	8,2	8,2	8,3	8,3	8,0	8,2	9,2	9,3	9,0	8,3	9,0												
2/											11,4	11,2	10,8	10,1	11,0	11,3	11,4	11,4	10,4	11,1	10,9	10,8	10,1	9,1	10,2	9,8	9,3
Argentina																											
Serie antigua b/	15,4	15,4	14,7	14,7	15,1	16,4	16,4	18,4	18,4	17,4	21,5	21,5	17,8	17,8	19,7	15,6	15,6										
Serie nueva b/																20,4	17,8	16,3	14,5	17,3	14,4	14,8	13,2	12,1	13,6	13,0	12,1
Brasil																											
Serie antigua c/	8,0	7,7	7,0	5,9	7,1	6,0	6,6	6,2	6,2	6,2	7,0	7,6	7,5	6,6	7,1												
Serie nueva c/											12,2	12,0	11,7	10,9	11,7	11,6	12,7	12,9	12,0	12,3	12,2	12,3	11,2	10,2	11,5	10,5	10,1
Chile d/	8,2	9,4	10,7	8,3	9,2	8,8	9,7	10,1	7,9	9,2	8,8	9,5	9,7	7,8	9,0	8,2	9,1	9,4	7,4	8,5	8,1	9,6	9,7	7,8	8,8	7,9	8,7
Colombia e/	17,7	17,5	17,1	16,7	17,3	20,1	18,2	17,9	16,7	18,2	19,0	17,9	15,8	17,9	17,6	17,9	17,2	17,0	14,8	16,7	17,1	15,9	15,0	13,7	15,4	15,8	14,1
Ecuador f/	16,6	14,9	13,1	11,7	14,1	11,8	10,8	10,5	8,6	10,4	8,7	8,8	8,7	8,3	8,6	9,9	10,2	9,9	9,3	9,8	11,2	11,4	10,7	10,7	11,0	11,5	10,7
México g/	2,2	2,2	2,3	2,0	2,2	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,8	2,6	2,9	2,5	2,7	2,8	3,0	3,8	3,5	3,3	3,9	3,6	4,0	3,5	3,8	3,9	4,0
Perú h/	7,8	...	7,8	8,8	9,5	9,5	8,9	9,2	10,6	9,9	8,5	8,7	9,4	10,0	9,3	9,0	9,4	9,4	10,6	9,5	8,9	8,7	9,4	11,3	9,7
Uruguay i/	12,0	14,3	13,9	14,2	13,6	14,9	16,0	15,4	14,9	15,3	14,8	15,6	19,0	18,6	17,0	18,6	17,5	16,0	15,4	16,9	13,9	13,1	13,3	12,1	13,1	12,1	12,3
Venezuela d/	15,3	14,0	14,1	12,1	13,9	14,2	13,3	13,4	12,1	13,3	15,3	15,6	16,3	16,0	15,9	19,7	18,9	17,9	15,6	18,0	17,3	15,9	14,7	12,5	15,1	14,3	12,2

Fuente: Elaboración OIT, con base en información de las Encuestas de Hogares de los países.

a/ Promedio ponderado. Los países seleccionados representan el 89% de la PEA Urbana regional.

b/ 28 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003, cifras no comparables con años anteriores.

c/ Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002, cifras no comparables con años anteriores.

d/ Total nacional.

e/ Incluye desempleo oculto. Sete áreas metropolitanas hasta 1999. A partir del 2000 trece áreas metropolitanas.

f/ Incluye desempleo oculto. Incluye Quito, Guayaquil y Cuenca.

g/ Incorporación progresiva hasta alcanzar 32 áreas urbanas a partir de 2003.

h/ Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2001; datos no comparables con años anteriores.

i/ Nacional Urbano.

1/ Calculado con base a la serie antigua de Brasil.

2/ A partir del 2002 se calculó con base en la nueva serie de Brasil y de 2003 con la nueva serie de Argentina.

Podemos observar el nivel actual de desempleo en los dos primeros trimestres del 2005 para 9 países seleccionados, en el siguiente orden ascendente:

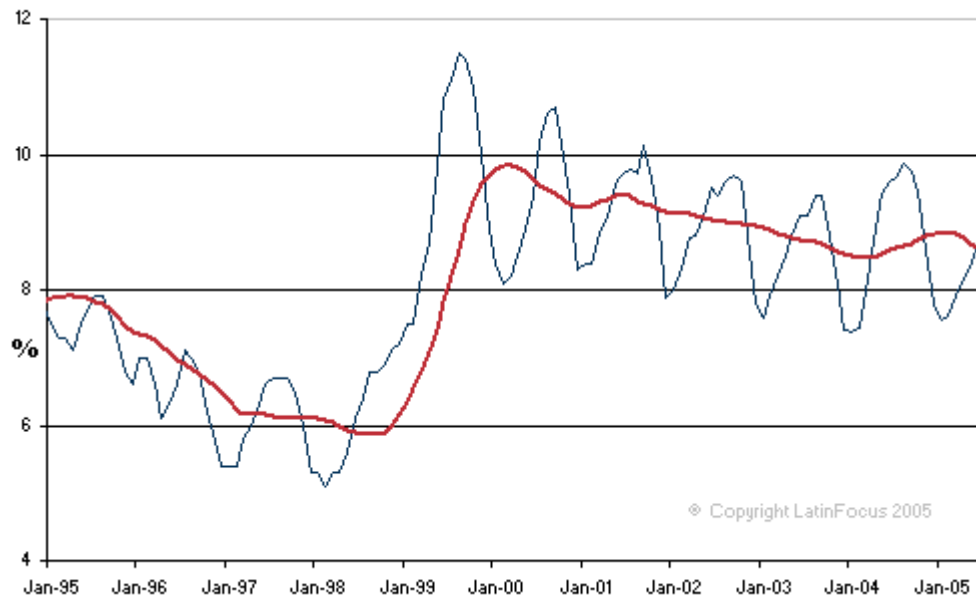
1) México	4,00 %
2) Chile	8,70 %
3) Perú	9,70 %
4) Brasil	10,10 %
5) Ecuador	10,70 %
6) Argentina	12,10 %
7) Venezuela	12,20 %
8) Uruguay	12,30 %
9) Colombia	14,10 %

México es quien ostenta la tasa más baja, pero si la comparamos con la tasa anual del 2002 podremos deducir que ha aumentado en un 82,% ,nivel de crecimiento bastante alarmante, aunque controlable por lo bajo.

En cambio Chile mantiene sus guarismos de manera más uniforme, y si efectuamos la misma comparación veremos que ha descendido un 0,06% transformándose en la más estable.

Retrocedamos 10 años para observar mejor su evolución:

Chile
Desempleo, 1995 – 2003



Nota: Promedio móvil trimestral de la tasa de desocupación nacional.
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, en 1995 la tasa se aproximaba a un 8%, y comenzaba a descender en forma oscilatoria hasta alcanzar su nivel más bajo de la década cercano a un 6%.

A partir de allí, la curva muestra una tendencia ascendente aproximándose al 10% en junio del 2000. Desde ese punto comienza a descender en forma sostenida hasta los niveles actuales.

Cómo ha sostenido Chile estas tasas durante la última década?

“ La crisis económica y el ajuste estructural en los 80 agravaron los problemas financieros de los seguros sociales (especialmente las pensiones) en los países pioneros y aumentaron los subsidios fiscales para mantener el equilibrio; también provocaron o aceleraron problemas de desequilibrio en la mayoría de los otros países, aunque sin requerir aún subsidios estatales. Los organismos financieros internacionales, procurando el equilibrio fiscal, focalizaron a los seguros sociales como una causa del déficit y una fuente potencial de recursos y ahorro nacional, de ahí que comenzaron a presionar por la reforma. La implantación del ajuste estructural resultó en un incremento de la pobreza y deterioro de los indicadores sociales, lo cual amenazaba la viabilidad de

la reforma económica; por ambas razones, los organismos internacionales promovieron una reforma de la asistencia social tradicional y la creación de las RMPS para combatir la pobreza, especialmente la generada por el ajuste. Las reformas pioneras de Chile en pensiones y salud (con alto grado de privatización, especialmente la primera) no tuvieron influencia en la región en el decenio del 80 debido al carácter autoritario del gobierno chileno, pero llamaron la atención de los organismos financieros internacionales como modelo de reforma.

Durante la recuperación del 90, el cambio hacia la democracia en Chile tornó sus reformas de seguros sociales en políticamente aceptables en la región y han tenido una fuerte influencia, en particular la de pensiones. Los organismos financieros internacionales diseñaron sus reformas de pensiones y salud influidos fuertemente por el modelo chileno, proponiendo éste para la región y el mundo. Con la recuperación y la salida de la crisis de la mayoría de los países latinoamericanos, la primera generación de RMPS (diseñada a corto plazo para aliviar los efectos más adversos de la crisis) ha sido seguida por otro tipo, que hace hincapié en el largo plazo y en la inversión social. ...¹⁶

¹⁶ **Carmelo Mesa-Lago** Catedrático Distinguido Emérito de Economía y Asuntos Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh desde 1999, anteriormente Catedrático en 1968-1999

Veamos como se propagó la influencia del modelo Chileno hasta 1995 en toda la región latinoamericana:

SISTEMA DE PENSIONES ¹⁷

TIPO DE PROGRAMA	SISTEMA	CONDICION	CARACTERISTICAS
Público	Público	Obligatorio	- se eleva edad jubilación
Reformado			- se elevan contribuciones
Brasil			- se eliminan regímenes de privilegio
Costa Rica			

México			
Panamá			
Privado Sustitutivo Chile Perú	Privado	Obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> - se garantiza pensión mínima la pensión depende de la capitalización - bono de reconocimiento por aportes al antiguo sistema
Selectivo Argentina	Público y Privado	Obligatorio uno de los dos	<ul style="list-style-type: none"> - se garantiza básica en sistema público y pensión complementaria en el privado
Colombia	Público ó Privado	Obligatorio uno de los dos	<ul style="list-style-type: none"> - el cotizante antiguo selecciona el sistema - se puede cambiar de sistema bajo ciertas condiciones - bono de reconocimiento por aportes al antiguo sistema
Complementario Ecuador Guatemala México Uruguay	Público Privado	Obligatorio el público y voluntario el privado	<ul style="list-style-type: none"> - En México, el complementar es obligatorio para el sector privado, más no así para el sector público.
Mixto Uruguay	Público y privado	Obligatorio uno u otro dependiendo de los niveles de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> - 1er nivel (hasta \$ 770) obligatorio el público - 2º nivel (hasta \$ 2.300) obligatorio el privado - 3er nivel (más de \$ 2.300) obligatorio el privado hasta \$ 2.300 y opcional el aporte por el monto de ingreso que

			supere ese límite
Fuente: Elaboración OIT.			

II. El financiamiento del sistema ¹⁸

Como se desprende de la información que se presentó en el Cuadro n° 1, el sistema de pensiones se financia con aportes y contribuciones que, como porcentaje del salario bruto, realizan los trabajadores, los empleadores y el Gobierno. En el siguiente Cuadro 7 se distribuyen estas cargas según correspondan a los trabajadores, a los empleadores (incluido el estado en cuanto empleador) y al Gobierno.

^{17, 18} OIT, LIMA Documento de Trabajo 46

Cuadro 8 ¹⁹

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES

País	Año	Trabajador (% salario)	Empleador (% sobre salario)	Gobierno	Total
Argentina Público <u>a/</u>	1995	11.0	9.6	---	20.6
Brasil <u>b/</u>	1995	9.0	20.0	---	29.04
Colombia	1995	3.1	9.4	---	12.5
Costa Rica CCSS	1993	2.5	4.75	0.25	7.5

Chile AFP	1995	13.5 c/	---	---	13.5
México d/	1995	2.1	6.0	---	8.1
Perú AFP	1995	11.4 e/	---	---	11.4
Uruguay f/	1995	15.0	12.5	---	27.5
a/ Un porcentaje se transfiere a la AFP (donde está incluida la comisión y el seguro) y otro al sistema público. b/ Incluye pensiones y salud. c/ Incluye 3.5% de comisión de la AFP y de seguro. d/ IMSS, sector privado. e/ Incluida comisión de la AFP. f/ Después de la reforma de Agosto de 1995.					

“ Es notorio el alto costo de los sistemas de pensiones en Argentina, Brasil y Uruguay en comparación con los otros países. En estos últimos oscila entre el 7.5% y el 13.5% de los salarios brutos. Como se puede observar, el sistema privado en Chile y Perú requiere contribuciones menores que Argentina, Brasil y Uruguay, pero mayores que las de Costa Rica, Colombia y México, todos ellos públicos. En los sistemas privados el costo es íntegramente sufragado por el trabajador, al haber asumido este las cargas que en el antiguo régimen correspondían al empleador, traslado que en su oportunidad fue compensado con un aumento salarial proporcional. Asimismo, también Chile desde la introducción de la reforma como en Perú con posterioridad, el porcentaje de contribuciones disminuyó.”

PRESTACIONES LABORALES E IMPUESTOS AL TRABAJO. 1995²⁰

(aporte conjunto del trabajador y del empleador como porcentaje del salario bruto)

PRESTACIONES	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MEXICO	PERU
Vejez	20.6	29.0*	13.5	8.1	11.4
Salud	10.8	---	7.0	11.9	9.0
Accidentes	2.0	2.0	2.7	2.6	4.0
Familiares	4.5	1.5	0.0	1.0	0.0

Despido/cesantía	5.4	8.0	8.3	2.0	9.7
Formación	0.0	4.3	0.0	0.0	1.2
Desempleo	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	21.4	22.4	34.1	21.6	30.0
Impuestos					
Nómina	0.0	---	0.0	2.0	0.0
Vivienda	0.0	---	0.0	5.0	9.0
TOTAL	65.6	67.2	65.6	54.2	74.3
Fuente: Cuadro n° 1 * Incluye pensiones y salud.					

Una hipotética eliminación de este tipo de impuestos implicaría, en el caso del sector manufacturero, una reducción del costo total por trabajador de algo más del 4% en México y de cerca del 6% en el Perú. Ello hubiera afectado positivamente la competitividad de las empresas, las que en México (una vez hecha la corrección cambiaria) habría mejorado en 0.8% anual en vez de reducirse en -0.2% y en Perú se habría deteriorado en -0.2% en lugar del -1.8% anual.²¹

19-20-21 OIT, -LIMA Documento de Trabajo 46

Transcriptos los comentarios de la OIT respecto a los costos laborales en 1995, es bueno reiterar que Chile con un nivel actual del 8,7% de desempleo y Perú con un 9,7% de desempleo anularon las contribuciones del empleador.

En Chile se eliminó la cotización del empleador y también en Bolivia y Perú (en el último no se hizo hasta 1995), pero la misma continúa sin cambio en Argentina, El Salvador y México, se redujo ligeramente en Uruguay y se incrementó en Colombia. La cotización del asegurado se redujo en Chile (en el sistema nuevo, aunque no en el antiguo), pero no cambió en Argentina salvo para el régimen de capitalización y México, y se aumentó en los otros cinco países. La eliminación de la cotización del empleador ha resultado en un incremento de la cotización del asegurado, salvo en Chile, donde se ha incrementado el subsidio fiscal. En México, el mantenimiento sin cambio de las cotizaciones obligó a incrementar el aporte del Estado al sistema.

No obstante proponerse en el capítulo específico un Programa de Recuperación del Empleo argentino mediante la reducción temporaria, (o no, de acuerdo a los resultados) de los aportes y contribuciones, se estima que la determinación de anular definitivamente las contribuciones podría resultar peligroso, aunque es bueno reconocer que Chile ya lleva 20 años probándolo.

Actualmente coexisten en el vecino país dos sistemas el antiguo y el nuevo:

El Régimen del Antiguo Sistema De Pensiones está a cargo Del Instituto De Normalización Previsional (INP).y se basa en un sistema de reparto; las pensiones se pagan con las cotizaciones de los trabajadores y el aporte del empleador.

Entre los problemas que presentaba el antiguo sistema, estaba la alta fragmentación , lo que permitía importantes desigualdades y abusos. El monto de la cotización, en este sistema era variable, con un promedio aproximado de 22% del sueldo.

La administración correspondía a las cajas de previsión, las que otorgaban beneficios variables, según cada Caja y no contaban con reajustes automáticos de acuerdo a la inflación. Los reajustes se hacían por Ley. En consecuencia, el gran enemigo que tenían los pensionados de las antiguas Cajas de Previsión era la inflación.

Los requisitos para jubilar, eran diferentes, dependiendo el tipo de empleado u obrero o la función que éstos desempeñaran.

Entre los años 1970 y 1980, el Estado, a través de la Tesorería General de la República, cubría casi el 28% de los beneficios, ya que el sistema intergeneracional de reparto, no podía responder.

El llamado Nuevo Sistema De Pensiones nace con el D.L. 3.500 de 1980 Y sus Modificaciones. El Decreto de Ley 3.500 de 1980 que establece el actual Sistema Previsional chileno, es publicado en noviembre de 1980, se basa en la capitalización individual de los trabajadores afiliados, quienes generan sus futuras pensiones, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Tiene por objetivo fundamental, asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación acorde con aquél percibido durante su vida activa

A través del Decreto de Ley N° 3.500, se hace responsable individualmente a cada trabajador de su pensión, para cuando deje la vida laboral activa; con su ahorro previsional podrá financiar dicha pensión, la cual dependerá de lo que haya podido capitalizar y de lo que las AFPs hayan logrado de rentabilidad en el período laboral.

El D.L. 3500 deja radicado exclusivamente en manos de las AFP, que son sociedades anónimas privadas, con fines de lucro, la gestión y administración del sistema previsional chileno. El Estado chileno cumple un rol subsidiario y fiscalizador por medio de la Superintendencia de AFP.

La pregunta es: cual será el costo de este tipo de reformas a largo plazo? Algunas voces ya se alzan en el país vecino:

Chile: "Estado es el mayor financista del sistema de seguridad social"

Editado por: RLG [08 de Enero de 2005]
Canal: POLITICAS - Seguridad Social-Chile

(Diario La Nación, 8-10-2004) Un estudio de la Superintendencia de Seguridad Social (Suseso) reveló que cerca del 34% de los recursos destinados a esa área provienen de aportes estatales, un 33% de las cotizaciones provisionales de los trabajadores y un 20% de inversiones, en total nueve mil billones de pesos al año.

Ermy Araya. La Nación.cl

No obstante lo señalado todo pareciera indicar que los menores costos laborales, han permitido el sostenido crecimiento de la economía chilena y su estabilidad en el nivel de desempleo.

Veamos algunos criterios doctrinarios del país:

Resumen: Desde 1984 y hasta 1997, la economía chilena experimentó un crecimiento per cápita promedio de 5,4 por ciento, lo que la ubica dentro de las economías exitosas del mundo de las últimas dos décadas. Sin embargo, entre 1998 y 2001 esa tasa cayó bruscamente a 1,2 por ciento por año. Este artículo analiza el rol de la acumulación de factores y la eficiencia en su uso durante los últimos 20 años en Chile para entender la evolución del producto, en el contexto de un modelo de crecimiento neoclásico simple. El análisis sugiere que, a diferencia de lo ocurrido durante la crisis de comienzos de los años 80s y durante el proceso de recuperación y fuerte crecimiento económico que le siguió hasta 1998, en los que la eficiencia en el uso de factores fue el principal motor de la actividad económica, durante los últimos tres años sería la caída en el empleo el principal elemento detrás de la declinación en el ritmo de crecimiento de la economía.

*Esta caída en el empleo se vincula a un encarecimiento del factor trabajo equivalente a un impuesto de 6,75% que habría ocurrido entre 1999 y 2001, hipotéticamente asociado al debate sobre una reforma laboral en ese período que incrementa el costo de despido."*²²

Luego de lo expuesto en el caso chileno, es conveniente destacar que el mismo fue considerado con la intención de poner en relieve este último aspecto: la incidencia que

ha tenido en su economía y en la tasa de desempleo su costo laboral, como un dato de especial interés que no merece ser descartado.

No hace a nuestro trabajo merituar bajo qué modelo económico ello se produce o si es mérito de aquel, por considerar que el tiempo es el mejor evaluador de los efectos que responden a cambios estructurales extremos, a los cuales no adherimos. Del péndulo oscilatorio liberalismo-populismo se han desprendido muchas experiencias aleccionadoras anunciando generalmente, cuando tocan un extremo, el regreso por reacción hacia el otro.

De allí que el dato que nos interesa es de carácter temporal, es un dato que ayuda a sostener nuestra postura respecto a producir un Plan de Recuperación de Empleo mediante subsidios o incentivos en materia de aportes y contribuciones previsionales a las PyMEs, favoreciendo el crecimiento de este amplio sector, las que por su tamaño comprenden el mayor porcentaje de empresas con capital nacional. Por otro lado se propone rescatar a una importante masa de ingresos de Monotributistas que hoy alcanzan una alta tasa de evasión. Lo importante es no cometer el mismo error: transferir el beneficio a empresas extranjeras que destruyen, por competencia de precios, las propias. A su vez el Estado sumaría ingresos actualmente evadidos.

²² **Crecimiento, Empleo e Impuestos al Trabajo: Chile 1998-20011**

Raphael Bergoeing V.-Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Felipe Morandé L.-Departamento de Economía, Universidad de Chile y CREDPR, Stanford University



CONCLUSIONES

- **El estado como promotor indirecto de la evasión por la aplicación de políticas previsionales ineficaces.**

Indudablemente todas nuestras expectativas están puestas en la asunción del Estado en su función rectora en lo que hace a educación tributaria .

No le ha sido posible hasta el momento ejercerla con buenos resultados debido a sus grandes errores en materia de políticas económicas instaladas por medio de sus sucesivos gobernantes Su ejemplo integral no ha sido bueno ya que la ciudadanía ha internalizado profundamente una mala imagen producto de la improvisación, la indolencia y la corrupción.

Enfrentada se encuentra la población tributaria , sumida en el escepticismo y la desconfianza, internalizando y reflejando una endémica rebeldía fiscal .

Se espera, como en una familia, que quien dirige marque las pautas educativas del deber ser. Si tales aseveraciones no son acompañadas del ejemplo actuarán en quienes las escuchan en sentido contrario.

Los contribuyentes necesitan de un proyecto digno, creíble y factible para comenzar a confiar nuevamente en el sistema.

“ Se produjo un cambio en las reglas del juego, sin participación ni acuerdo del destinatario, y cuando lo dicho, lo escrito y lo acordado arbitrariamente se modifican, el individuo queda perplejo, entra en estado estuporoso; si reacciona puede hacerlo en forma violenta como fruto de la indignación y puede enfermar. Pero en todos los casos ve amenazado el sistema que lo sostiene, pierde la esperanza y no sabe cómo organizar su caótica realidad. En un instante se puede destruir lo que llevó milenios elaborar y la persona ve cómo se desmoronan los sostenes sobre los que construyó su vida para ingresar en el resbaladizo territorio de la incertidumbre ”²³

“ Como sociedad debimos enfrentarnos ante nuestra propia inermidad; sentimos el dolor de ya no ser lo que creíamos ser y para reconstruir nuestra sociedad tendremos que convertir el exitismo individualista en el que estábamos sumergidos en un trabajo colectivo, con la reconstrucción de redes sociales solidarias que defiendan el bien común ”²⁴

Le corresponde en consecuencia asumir su error histórico, e intentar recuperar a la ciudadanía con un proyecto nacional de compromisos y beneficios mutuos, en el que ambas partes sientan que unidos, progresan. El Estado benefactor deberá velar en primer lugar por los suyos para no reiterar el permanente error en que caemos los argentinos y que tan claramente definiera nuestro genial José Hernández: pelearnos mientras nos devoran los de afuera.

²³ Crisis social, incertidumbre y vulnerabilidad somática. Adriana Schiera.
Revista de la Sociedad Argentina de de Terapia Familiar SATF

²⁴ Seminario Crisis vitales-Graciela Saladino-Cátedra de Salud Mental de la Facultad de Medicina de la UBA

• Reflexiones sobre los cambios considerados imprescindibles para revertir la actual

situación.

1. Producir un cambio de actitud del Estado. Ello se manifestará cuando un gobierno asuma los errores económicos de todos los dirigentes y funcionarios y se lo haga saber a los principales perjudicados: los ciudadanos. Será su primer gran ejemplo, admitir las propias falencias sin banderías partidarias.
2. Sin embargo, reconocer un error no significa enmendarlo, por lo cual hacia este rumbo tendrán que direccionarse todos los esfuerzos de manera de consensuar un proyecto nacional a largo plazo en pos del crecimiento económico y social.
3. Admitir el Estado la amplia brecha de confianza que lo separa de los ciudadanos y comenzar a estudiar esta problemática, en una actitud mucho más inteligente que la que ha asumido hasta ahora, transfiriendo la mayor parte de la culpa por alta evasión.
4. Medir mejor el profundo deterioro social, moral y económico en que ha caído la mayor parte de nuestros conciudadanos y merituar interdisciplinariamente los tiempos que necesitan para recuperarse y responder psicológicamente a una nueva convocatoria.
5. Efectuar propuestas que incluyan compromisos y beneficios mutuos de manera de no caer en discursos vacíos de contenido.
6. Fomentar el empleo y la seguridad social, abandonando progresivamente el subsidio a la indigencia y a la violencia por políticas de subsidios al trabajo. En contrapartida el sector privado asumirá el pago de una remuneración mayor que las que actualmente se otorgan en planes asistenciales.
7. Propiciar medidas que reemplacen las bajas remuneraciones por trabajos registrados por tiempo indeterminado de 8 horas con calificación profesional.
8. Generar incentivos que faciliten la inserción laboral de los mayores de 45 años, los que generalmente no trabajan hasta la edad de jubilarse.
9. Direccionar su política de subsidios o incentivos para fomentar el empleo a empresas PyMEs las que en amplia proporción son, por su tamaño, de capital nacional, más confiable a la hora de proteger intereses nacionales.
10. Adecuar equitativamente mediante importes diferenciales el impacto que las indemnizaciones laborales producen en las PyMEs.
11. Favorecer la ampliación de la base de empleadores en este sector, de manera de compensar los incentivos otorgados sumando los aportes y contribuciones de los actuales evasores.
12. Acompañar el crecimiento del sector con otro tipo de medidas que no pongan en peligro su futuro económico y financiero, permitiendo su acceso hacia la categoría de grandes.

13. Instalar políticas que favorezcan la inserción de las PyMEs en la factibilidad exportadora, con precios competitivos en el mercado internacional.
14. Reformar el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, de manera de conciliar su realidad económica con las categorías en que normalmente se inscriben. Servirá como motivación una nueva distribución entre los componentes impositivo, previsional y de obra social, incrementando el valor de estos dos últimos. La nueva reasignación generará mayores expectativas en el monotributista ya que su pago le permitirá aportar más al sistema previsional y cotizar por más integrantes de la familia en las obras sociales designadas.
15. Instaurar el sistema de capitalización del Estado, de manera de competir con el privado en términos de eficiencia, abandonando políticas monopólicas extremas. El régimen de reparto podría subsistir para atender a las prestaciones de los aportantes con menores cotizaciones, de los que no cumplan con la antigüedad requerida, mayores de 70 años y casos asimilables.
16. Modificar el actual régimen de autónomos incorporándole la posibilidad de aportar a una obra social.
17. Crear herramientas fiscales efectivas que permitan educar tributariamente mientras se controla.
18. Vigilar la marcha del plan instaurado mediante monitoreos permanentes que permitan los ajustar los desfases o errores en los que se incurra.
19. Observar permanentemente la propia realidad, generando ideas que respondan a la idiosincrasia de nuestra realidad nacional, abandonando tendencias a copiar experiencias ajenas.
20. Combatir la corrupción, improvisación, indolencia, frivolidad y deshumanización que afectan al sistema de seguridad social, principales y escandalosos generadores de su desprestigio y centralización, de manera de intentar regresar progresivamente al modelo descentralizado.

Decíamos al inicio que dos pensamientos rectores guiarían este trabajo: el primero es la referencia de la Introducción, y el segundo nos servirá de cierre:

“ La verdadera grandeza de un pueblo se forja en la voluntad creadora del espíritu nativo, en ese gran laboratorio del pensamiento donde los hombres de estudio y de conciencia trabajan sin descanso para ofrecer al servicio de la patria el resultado de sus investigaciones, que maduras en profundas combinaciones, resuelven sus problemas, aún aquellos que de tanto en tanto suelen detener la marcha de los pueblos en las distintas fases de su proceso evolutivo.”

CARLOS B. GONZALEZ PECOTCHE
Pensador argentino 1901-1963

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina, de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. CGCE-Boletín de Económicas N° 235 Pág.6.
- OIT- Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para enfrentar la crisis. CGCE-Boletín de Económicas N° 235 Pág. 6.
- Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al umbral del siglo XXI- Carmelo Mesa catedrático Distinguido Emérito de Economía y Asuntos Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh desde 1999, (pdf) Florida International University (FIU) University Park
- Superintendencia de Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. El Sistema Previsional Argentino. ENERO 1998-SAFJP
- El problema del financiamiento en el Régimen Previsional Argentino. Ponencia presentada por Edgardo Jorge Waissbein en el II Congreso Argentino de Previsión Social - Derecho - Argentina Noviembre 2002
- Ley Antievasión Impositiva y Previsional-Pérez Daniel y Rodríguez Romero Elsa-Colección Reformas Tributarias –
- Contribuciones patronales. Alcance y aclaraciones sobre las normas vigentes Revista Impuestos N° 17 La Ley Pág. 18 a 25 17-09-2001
- Seguridad Social y problema fiscal en Argentina- Liliana Macián de Barbieri Monografía. Universidad Nacional de Tucumán.
- Sistemas de Recaudación Previsional: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Comisión Técnica de Estudios y Estadísticas de la AIOS-Revista Internacional de Fondos y Pensiones N° 2 de noviembre 2000.
- Crecimiento, empleo e impuestos al trabajo Chile.1998-2001- Raphael Bergocing V.-Felipe Morande L. (pdf) Doc. De trabajo N° 184-marzo 2002-Dto. De Económicas. Facultad de Cs. Económicas y Adm. Universidad de Chile.
- Heterogeneidad del mercado laboral chileno. Carlos Saavedra H.-Serie de investigación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile-Octubre 2004

- ¿ Adónde va el sistema previsional? CPCECF Revista Universo Económico –Número 60-Páginas 11 a 27
- El desempleo, eje de la crisis social. CPCECF-Revista Universo Económico- N° 62- Página 26.
- Dr. Díaz Cafferata, Alberto Martín- Dr. Figueras, Alberto José-FACPCE- Boletín N° 31-Pág. 23- El desempleo: ¿ un fenómeno microeconómico y regional?
- La masividad del empleo no registrado en Argentina-Osvaldo Giordano-Jorge Colina-Alejandra Torres-IDESA-Instituto para el Desarrollo Social Argentino-Documento de Discusión N° 1-10/2003
- El impacto de la nueva fase de crecimiento en el empleo y en las empresas 2003-2004. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Subsecretaría de Programación Teórica y Estudios Laborales.
- Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo-Segundo Semestre 1992- Estudios del Trabajo N° 4.
- Aproximación teórica al problema del desempleo en España. Revista del Instituto de Estudios Económicos N° 1 y 2/99 29-03-1999.España.
- El Sistema de Seguridad de España- Monografía de Moreno María Elena y García Leyvis.
- El régimen previsional argentino en entredicho. Nudler, Julio. Página 12 –30 de septiembre de 2003.
- Censo Nacional Económico 2004-2005 Operativo Especial 1000 grandes empresas.
- Las PyMEs argentinas-Mitos y Realidades-Instituto de la pequeña y mediana empresa de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina.
- Crisis actual y futuro previsional-Eduardo Santín. Archivo PPS
- Crisis social, incertidumbre y vulnerabilidad somática.Adriana Schiera. Revista de la Sociedad Argentina de de Terapia Familiar SATF
- Seminario Crisis vitales-Graciela Saladino-Cátedra de Salud Mental de la Facultad de Medicina de la UBA
- Herencia de 25 años de neoliberalismo en Argentina- Le Monde Diplomatique / el Dipló/ junio 2003 pág. 7
- La crisis laboral- La Nación –Economía y Negocios 18-06-2004

- Anses Webpage- www.anses.gov.ar
- AFIP Webpage www.afip.gov.ar
- OIT Webpage www.oit.org.pe
- AISS –Asociación Internacional de Seguridad Social Webpage www.finteramericana.org
- Presidencia de la Nación Argentina Webpage www.presidencia.gov.ar
- Presidencia de la Nación Chile Webpage www.presidencia.cl
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Argentina Webpage www.trabajo.gov.ar
- Dirección de Trabajo y Subsecretaría de Previsión Social Chile Webpage www.mintrab.ch
- INDEC Webpage www.indec.gov.ar
- INE (Chile) Webpage www.ine.cl